



**Centro Universitário de Brasília – UniCEUB**  
**Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS**

**LARISSA RIBEIRO DE MENEZES CARVALHO**

**O CONTROLE EXTERNO NAS DESESTATIZAÇÕES DE BLOCOS DE  
EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL NO BRASIL, APÓS A EMENDA  
CONSTITUCIONAL Nº 9/1995**

**BRASÍLIA**  
**2018**

**LARISSA RIBEIRO DE MENEZES CARVALHO**

**O CONTROLE EXTERNO NAS DESESTATIZAÇÕES DE BLOCOS DE  
EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL NO BRASIL, APÓS A EMENDA  
CONSTITUCIONAL Nº 9/1995**

Monografia apresentada como requisito  
para conclusão do curso de bacharelado  
em Direito do Centro Universitário de  
Brasília – UniCEUB.

Orientador: Prof. Me. Salomão Almeida  
Barbosa.

**BRASÍLIA  
2018**

**LARISSA RIBEIRO DE MENEZES CARVALHO**

**O CONTROLE EXTERNO NAS DESESTATIZAÇÕES DE BLOCOS DE  
EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL NO BRASIL APÓS A EMENDA  
CONSTITUCIONAL Nº 9/1995**

Monografia apresentada como requisito  
para conclusão do curso de bacharelado  
em Direito do Centro Universitário de  
Brasília – UniCEUB.

**BRASÍLIA, DE DE 2018.**

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Salomão Almeida Barbosa, Me.  
Orientador

---

Prof.  
Examinador

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus, por ser minha paz e minha força em todos os momentos da minha vida. Agradeço aos meus pais, por me darem a oportunidade de fazer o curso de direito e por sempre me apoiarem em tudo o que eu faço. Sem eles eu não teria chegado aonde estou hoje.

Agradeço ao meu marido pela companhia e apoio diários e por toda a ajuda na confecção deste trabalho.

Agradeço aos meus avós que sempre me incentivaram e aos meus sogros pelo suporte incondicional.

Agradeço a toda a minha família e aos meus amigos que me ajudam e incentivam.

Por fim, agradeço ao meu professor-orientador, Salomão Almeida Barbosa, por todo ensino e ajuda ao longo dos dois semestres de orientação.

## RESUMO

O presente estudo tem por objetivo a análise do papel exercido pelo controle externo, principalmente pelo Tribunal de Contas da União, nas desestatizações de blocos exploratórios de petróleo, gás natural e seus derivados. Para tanto, primeiramente apresentou-se uma visão geral do setor de petróleo, descrevendo-se os principais conceitos e um breve histórico do setor. Foram enunciados, também, os conceitos e peculiaridades de cada um dos regimes jurídicos existentes no Brasil para a regulação dessas desestatizações, quais sejam: concessão e partilha de produção, além do contrato de cessão onerosa. Após a apresentação do setor petrolífero, discorreu-se sobre as licitações que precedem a contratação das empresas estatais ou privadas que realizarão as atividades de exploração e produção do petróleo e seus derivados. Por fim, foram analisadas as atribuições do controle externo, conforme a Constituição Federal de 1988, e o papel e a atuação do Tribunal de Contas da União nas desestatizações de blocos exploratórios de petróleo e derivados após a Emenda Constitucional nº 9/1995, que flexibilizou o monopólio da União sobre as atividades de exploração e produção de petróleo.

**Palavras-chave:** Direito Administrativo. Blocos exploratórios de petróleo e gás natural. Concessão. Controle Externo. Tribunal de Contas da União.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>7</b>
<b>1 CONCESSÃO DE BLOCOS EXPLORATÓRIOS DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL.....</b>	<b>10</b>
1.1 Principais conceitos do setor de petróleo e gás natural.....	10
1.2 Breve histórico do setor de petróleo brasileiro.....	12
1.3 Regimes jurídicos utilizados no Brasil para a concessão de blocos exploratórios de petróleo e gás natural e respectivos contratos resultantes de cada regime.....	16
1.4 Entidades que atuam no setor.....	22
1.4.1 Atores governamentais.....	24
1.4.2 Entes privados.....	26
<b>2 LICITAÇÕES E CONTRATOS APLICADOS À DESESTATIZAÇÃO DOS BLOCOS DE PETRÓLEO E GÁS DA UNIÃO.....</b>	<b>28</b>
2.1 Disposições gerais.....	28
2.1.1 Licitações.....	28
2.1.2 Contratos.....	30
2.2 Obrigatoriedade de licitação.....	32
2.3 Desestatização dos blocos exploratórios de petróleo e gás natural.....	33
<b>3 CONTROLE EXTERNO NAS DESESTATIZAÇÕES DE BLOCOS DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL NO BRASIL.....</b>	<b>38</b>
3.1 Controle Externo.....	38
3.2 Papel do Tribunal de Contas da União.....	40
3.3 O controle externo nas desestatizações de blocos de petróleo e gás natural no Brasil, após a EC nº 9/1995.....	41
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>53</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>55</b>

## INTRODUÇÃO

Com o presente trabalho busca-se examinar as desestatizações de campos de exploração e produção de petróleo e gás natural já realizadas no Brasil e o papel do controle externo, realizado pelo Tribunal de Contas da União, sobre essas desestatizações.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 176, estipula que as jazidas, os demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da propriedade do solo e pertencem à União, mas a propriedade do produto da lavra é garantida ao concessionário. Diz, ainda, que essa lavra de recursos minerais somente poderá ser efetuada mediante autorização ou concessão da União, na forma da lei, atendendo ao interesse nacional.<sup>1</sup>

O artigo 177, I, da Constituição Federal afirma que a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos constituem monopólio da União, porém, conforme o §1º do referido artigo, a União poderá contratar a realização dessas atividades com empresas estatais ou privadas, desde que observadas as condições estabelecidas em lei.<sup>2</sup>

A Emenda Constitucional nº 9 de 1995 e a promulgação da Lei 9.478, de 06 de agosto de 1997, resultaram na flexibilização do monopólio estatal da exploração de petróleo e gás, antes cabível somente à Petrobras. Dessa forma, o país abriu o setor para investimentos privados e estrangeiros, extrapolando para além da obrigação do Estado os riscos e os altos investimentos necessários para a exploração dos recursos petrolíferos da União por meio do regime jurídico de concessão, utilizado prioritariamente até a descoberta do Pré-sal brasileiro.<sup>3</sup>

Atualmente, no Brasil, coexistem três regimes de regulação das atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural: Regime da Concessão, Regime da Partilha de Produção e Regime da Cessão Onerosa, sendo os dois últimos

---

<sup>1</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa Brasileira de 1988*. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: 10 mar. 2018.

<sup>2</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa Brasileira de 1988*. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: 10 mar. 2018.

<sup>3</sup> GIAMBIAGI, Fábio; LUCAS, Luiz Paulo Vellozo (Org.). *Petróleo: reforma e contrarreforma do setor petrolífero brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

sistemas utilizados para os contratos que envolvam as atividades de exploração e produção nas áreas do Pré-sal.

Segundo o artigo 23 da Lei nº 9.478/1997, as atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural serão exercidas mediante contratos de concessão, precedidas de licitação, ou serão exercidas sob o regime de partilha de produção, caso se situem nas áreas do pré-sal.<sup>4</sup>

Já o regime da cessão onerosa diz respeito a um único contrato realizado entre a União e a Petrobras, diretamente, com dispensa de licitação, para exploração e produção de áreas ainda não concedidas do pré-sal, limitado à produção de 5 bilhões de barris equivalentes de petróleo.<sup>5</sup>

A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) é o órgão regulador responsável pela realização das licitações, pela assinatura e pela fiscalização dos contratos delas decorrentes.

Além de abordar os principais conceitos do setor petrolífero, este trabalho explicitará as diferenças entre os três regimes jurídicos existentes no Brasil para a outorga de blocos exploratórios de petróleo e gás natural, citados acima, e enunciará a maneira como as desestatizações desses blocos acontecem, principalmente no que diz respeito às licitações realizadas e aos contratos firmados entre as empresas contratadas e a União.

Será examinada, também, a atuação do Tribunal de Contas da União (TCU), como órgão de controle externo, sobre as rodadas de licitação realizadas até o ano de 2018. Todas as rodadas de licitação para outorga de blocos exploratórios de petróleo e seus derivados foram fiscalizadas pelo TCU, em virtude de abrangerem verbas e bens da União.

Finalmente, destaca-se a relevância do tema abordado no trabalho, visto que o setor de petróleo e gás corresponde a grande parte do PIB nacional, sendo

---

4 BRASIL. Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Brasília, 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9478.htm)> Acesso em: 02 nov. 2017.

5 BRASIL. Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010. Autoriza a União a ceder onerosamente à Petrobras Brasileiro S.A. - PETROBRAS o exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos de que trata o inciso I do art. 177 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12276.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12276.htm)> Acesso em: 28 mar. 2018.



importante que o Estado tenha capacidade de controlar de forma eficaz e adequada a renda auferida pela União por meio desse setor e as consequências jurídicas que dele decorrem.

# 1 CONCESSÃO DE BLOCOS EXPLORATÓRIOS DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL

O primeiro capítulo deste trabalho busca apresentar uma visão geral sobre o setor petrolífero brasileiro, especificando os principais conceitos utilizados e um breve histórico do referido setor, além de explicitar os regimes jurídicos utilizados no Brasil para a outorga de blocos exploratórios de petróleo e gás natural e os principais agentes públicos e privados que atuam no setor.

## 1.1 Principais conceitos do setor de petróleo e gás natural

Busca-se com este trabalho examinar as desestatizações de campos de petróleo e gás natural já realizadas no Brasil, juntamente com o papel do controle externo sobre essas desestatizações. Porém, antes de entrar na análise principal dos referidos temas, é importante a apresentação de alguns conceitos específicos do setor de petróleo e gás natural, que não são corriqueiros e nem amplamente conhecidos.

Primeiramente, importante destacar que, de acordo com o artigo 6º da Lei nº 9.478, de 06 de agosto de 1997, petróleo é “todo e qualquer hidrocarboneto líquido em seu estado natural...”, enquanto o gás natural é:

todo hidrocarboneto que permaneça em estado gasoso nas condições atmosféricas normais, extraído diretamente a partir de reservatórios petrolíferos ou gaseíferos, incluindo gases úmidos, secos, residuais e gases raros.<sup>6</sup>

Ainda conforme o artigo 6º da chamada Lei do Petróleo, jazida é o “reservatório ou depósito já identificado e possível de ser posto em produção” e bloco é a:

parte de uma bacia sedimentar, formada por um prisma vertical de profundidade indeterminada, com superfície poligonal definida pelas coordenadas geográficas de seus vértices, onde são desenvolvidas atividades de exploração ou produção de petróleo e gás natural.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> BRASIL. Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Brasília, 1997. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9478.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2018.

<sup>7</sup> BRASIL. Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Brasília, 1997. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9478.htm)> Acesso em: 10 mar. 2018.

Vale notar ainda que a partir do momento em que o bloco entra em produção, ele passa a ser chamado de Campo. Pode-se definir o campo como a

área produtora de petróleo ou gás natural, a partir de um reservatório contínuo ou de mais de um reservatório, a profundidades variáveis, abrangendo instalações e equipamentos destinados à produção.<sup>8</sup>

Importante, também, explicitar a distinção entre pesquisa ou exploração e lavra ou produção. Pesquisa ou exploração é o “conjunto de operações ou atividades destinadas a avaliar áreas, objetivando a descoberta e a identificação de jazidas de petróleo ou gás natural”, enquanto lavra ou produção é o “conjunto de operações coordenadas de extração de petróleo ou gás natural de uma jazida e de preparo para sua movimentação”<sup>9</sup>, consoante Lei nº 9.478/1997. Percebe-se, portanto, que a fase da pesquisa ou exploração é um pré-requisito para a fase de lavra ou produção, visto que é necessário primeiro explorar a área, ampliando o conhecimento das empresas e do próprio Estado sobre as bacias sedimentares concedidas, para depois ser possível a produção do petróleo e seus derivados. Ressalte-se que nem sempre será possível a realização da produção, mas esse fato só será descoberto após a exploração da área concedida e a União não se responsabiliza por eventual impossibilidade de produção de petróleo em uma área desestatizada.

Conforme o portal eletrônico da ANP, as atividades de exploração e produção são a base da indústria do petróleo.<sup>10</sup> Como essas duas atividades geralmente estão associadas, é comum os autores utilizarem a sigla E&P ao se referirem às atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural.

Além dos conceitos já apresentados, é necessário destacar, ainda, o conceito de monopólio, tendo em vista que, nos termos do inciso I, do artigo 177, da Constituição Federal de 1988, a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural constituem monopólio da União<sup>11</sup>. Conforme dicionário on-line de português, monopólio é “Poder, domínio, controle absoluto do mercado por uma única empresa

<sup>8</sup> TN PETRÓLEO. GLOSSÁRIO. Disponível em: <<http://www.tnpetroleo.com.br/glossario/#g-D>>. Acesso em: 24 maio 2018.

<sup>9</sup> BRASIL. *Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997*. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Brasília, 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9478.htm)> Acesso em: 10 mar. 2018.

<sup>10</sup> ANP. EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE ÓLEO E GÁS. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/wwwanp/exploracao-e-producao-de-oleo-e-gas>>. Acesso em: 17 mar. 2018.

<sup>11</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa Brasileira de 1988*. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: 10 mar. 2018.

ou organização”, sendo o monopólio estatal o “Controle do Estado sobre uma parte ou setor econômico, normalmente por motivos estratégicos.”<sup>12</sup>. No caso em questão, trata-se de um monopólio estatal, instituído pela própria Constituição Federal. Porém, esse monopólio não é absoluto, visto que a Constituição Federal, em seu artigo 177, §1º permite que a União contrate com empresas estatais ou privadas a realização da pesquisa e lavra das jazidas de petróleo e gás, desde que obedecidas as condições estabelecidas em lei.<sup>13</sup> A Lei nº 9.478/1997 reproduz o texto constitucional, também dispondo sobre o monopólio da União quanto às atividades do setor petrolífero. Essa questão do monopólio da União e de sua flexibilização já foi, inclusive, objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3273/DF, como será abordado ao final do próximo tópico.

## 1.2 Breve histórico do setor de petróleo brasileiro

Em julho de 1934 foi promulgado o Código de Minas, que consolidava os regulamentos sobre a indústria mineral como um todo, incluindo a atividade petrolífera no Brasil. Ainda em 1934 o Serviço Geológico e Minerológico do Brasil (SGMB) foi transformado no Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), que existe até hoje e tem a função de elaborar os estudos geológicos básicos para fundamentar a pesquisa de petróleo.<sup>14</sup>

Segundo Giambiagi e Lucas, a primeira legislação especificamente sobre petróleo no Brasil foi o Decreto nº 395, promulgado em 1938, que instituiu o Conselho Nacional de Petróleo (CNP) e declarou que o abastecimento nacional de petróleo consistia em atividade de utilidade pública. Cabia ao CNP a regulação do setor de petróleo e a formulação da política nacional de petróleo.<sup>15</sup>

No ano de 1953 a companhia de Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) foi criada pela Lei nº 2.004/1953, permitindo a construção de uma indústria de petróleo no Brasil que iria exercer as atividades de exploração, produção, refino e transporte

---

<sup>12</sup> DICIO. MONOPÓLIO. *Disponível em:* <<https://www.dicio.com.br/monopolio/>>. *Acesso em:* 10 mar. 2018.

<sup>13</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa Brasileira de 1988*. Brasília, 1988. *Disponível em:* <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> *Acesso em:* 10 mar. 2018.

<sup>14</sup> TOLMASQUIM, Mauricio Tiomno; PINTO JUNIOR, Helder Queiroz (Org.). *Marcos regulatórios da indústria mundial do petróleo*. Rio de Janeiro: Synergia: EPE, 2011.

<sup>15</sup> GIAMBIAGI, Fábio; LUCAS, Luiz Paulo Vellozo (Org.). *Petróleo: reforma e contrarreforma do setor petrolífero brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

de petróleo e gás natural, sujeitas ao monopólio da União. Com a sua criação, a Petrobras incorporou as operações do CNP, que passou a atuar como órgão fiscalizador e controlador das atividades da Petrobras e demais companhias que atuavam no setor petrolífero brasileiro.<sup>16</sup>

A Constituição Federal de 1988 consignou, em seu artigo 177, que a pesquisa, a lavra, a refinação, a importação, a exportação e o transporte de petróleo, gás natural e seus produtos e derivados constituem monopólio da União. Até o ano de 1995, o §1º do referido artigo proibia a União de ceder ou conceder qualquer tipo de participação na exploração de jazidas de petróleo ou gás natural.

Porém, em 1995 entrou em vigor a Emenda Constitucional nº 9/1995, que alterou o § 1º do artigo 177 da Constituição Federal ao instituir que “A União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo observadas as condições estabelecidas em lei.”<sup>17</sup> Tal Emenda Constitucional flexibilizou o monopólio da União sobre o petróleo, com a finalidade de ampliar a concorrência e permitir a atuação de empresas privadas nacionais e estrangeiras na exploração, importação e refino do petróleo e gás natural.

Trata-se apenas de uma flexibilização, porque o monopólio continua sendo da União. Contudo, com essa emenda, lhe foi facultado o direito de contratar outras empresas além da Petrobras para execução das atividades petrolíferas. Com isso, a Petrobras perdeu a exclusividade para executar as atividades supramencionadas, passando a concorrer com as outras empresas do setor.<sup>18</sup>

No ano de 1997 foi promulgada a Lei nº 9.478/1997, conhecida como “Lei do Petróleo”, que regulamentou o dispositivo constitucional acrescentado pela EC nº 9/1995. Essa lei foi o marco regulatório do setor de petróleo e gás natural e regulamentou o regime da concessão dos blocos exploratórios de petróleo e derivados. Instituiu, também, o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), responsável pela formulação de políticas para o setor petrolífero, e a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), responsável pela implementação

---

<sup>16</sup> GIAMBIAGI, Fábio; LUCAS, Luiz Paulo Vellozo (Org.). *Petróleo: reforma e contrarreforma do setor petrolífero brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

<sup>17</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa Brasileira de 1988*. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: 10 mar. 2018.

<sup>18</sup> GIAMBIAGI, Fábio; LUCAS, Luiz Paulo Vellozo (Org.). *Petróleo: reforma e contrarreforma do setor petrolífero brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

das políticas do setor e pela regulação, contratação e fiscalização da cadeia produtiva da indústria de petróleo e gás natural. A flexibilização do monopólio da União, com a consequente abertura para o setor privado, fez com que o papel do Estado na atividade petrolífera mudasse de executor para regulador e fiscalizador dos serviços prestados pelas empresas contratadas, incluindo a Petrobras.<sup>19</sup>

Além das atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural, a Lei nº 9.478/1997 regulamentou, também, a importação e exportação de petróleo e seus derivados, consignando que, em virtude da flexibilização do monopólio da União, qualquer empresa ou consórcio de empresas que atenda aos requisitos legais pode receber autorização da ANP para praticar essas atividades. Tal artigo já foi, inclusive, declarado constitucional pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI nº 3.273/DF, em 16/03/2005, conforme ementa que, por sua relevância e pertinência ao tema deste trabalho, é apresentada a seguir em sua quase totalidade:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. MONOPÓLIO. CONCEITO E CLASSIFICAÇÃO. PETRÓLEO, GÁS NATURAL E OUTROS HIDROCARBONETOS FLUÍDOS. BENS DE PROPRIEDADE EXCLUSIVA DA UNIÃO. ART. 20, DA CB/88. MONOPÓLIO DA ATIVIDADE DE EXPLORAÇÃO DO PETRÓLEO, DO GÁS NATURAL E DE OUTROS HIDROCARBONETOS FLUÍDOS. ART. 177, I a IV e §§ 1º E 2º, DA CB/88. REGIME DE MONOPÓLIO ESPECÍFICO EM RELAÇÃO AO ART. 176 DA CONSTITUIÇÃO. DISTINÇÃO ENTRE AS PROPRIEDADES A QUE RESPEITAM OS ARTS. 177 E 176, DA CB/88. PETROBRAS. SUJEIÇÃO AO REGIME JURÍDICO DAS EMPRESAS PRIVADAS [ART. 173, § 1º, II, DA CB/88]. EXPLORAÇÃO DE ATIVIDADE ECONÔMICA EM SENTIDO ESTRITO É PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO. ART. 26, § 3º, DA LEI N. 9.478/97. MATÉRIA DE LEI FEDERAL. ART. 60, CAPUT, DA LEI N. 9.478/97. CONSTITUCIONALIDADE. COMERCIALIZAÇÃO ADMINISTRADA POR AUTARQUIA FEDERAL [ANP]. EXPORTAÇÃO AUTORIZADA SOMENTE SE OBSERVADAS AS POLÍTICAS DO CNPE, APROVADAS PELO PRESIDENTE DA REPÚBLICA [ART. 84, II, DA CB/88]. 1. O conceito de monopólio pressupõe apenas um agente apto a desenvolver as atividades econômicas a ele correspondentes. Não se presta a explicitar características da propriedade, que é sempre exclusiva, sendo redundantes e desprovidas de significado as expressões "monopólio da propriedade" ou "monopólio do bem". 2. [...] 3. A Constituição do Brasil enumera atividades que consubstanciam monopólio da União [art. 177] e os bens que são de sua exclusiva propriedade [art. 20]. 4. A existência ou o desenvolvimento de uma atividade econômica sem que a propriedade do bem empregado no processo produtivo ou comercial seja concomitantemente detida pelo agente daquela atividade não ofende a Constituição. O conceito de atividade

<sup>19</sup> GIAMBIAGI, Fábio; LUCAS, Luiz Paulo Vellozo (Org.). *Petróleo: reforma e contrarreforma do setor petrolífero brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

econômica [enquanto atividade empresarial] prescinde da propriedade dos bens de produção. 5. [...] 6. A distinção entre atividade e propriedade permite que o domínio do resultado da lavra das jazidas de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos possa ser atribuída a terceiros pela União, sem qualquer ofensa à reserva de monopólio [art. 177 da CB/88]. 7. [...]. 8. A propriedade do produto da lavra das jazidas minerais atribuídas ao concessionário pelo preceito do art. 176 da Constituição do Brasil é inerente ao modo de produção capitalista. A propriedade sobre o produto da exploração é plena, desde que exista concessão de lavra regularmente outorgada. 9. Embora o art. 20, IX, da CB/88 estabeleça que os recursos minerais, inclusive os do subsolo, são bens da União, o art. 176 garante ao concessionário da lavra a propriedade do produto de sua exploração. 10. Tanto as atividades previstas no art. 176 quanto as contratações de empresas estatais ou privadas, nos termos do disposto no § 1º do art. 177 da Constituição, seriam materialmente impossíveis se os concessionários e contratados, respectivamente, não pudessem apropriar-se, direta ou indiretamente, do produto da exploração das jazidas. 11. A EC 9/95 permite que a União transfira ao seu contratado os riscos e resultados da atividade e a propriedade do produto da exploração de jazidas de petróleo e de gás natural, observadas as normais legais. 12. Os preceitos veiculados pelos § 1º e 2º do art. 177 da Constituição do Brasil são específicos em relação ao art. 176, de modo que as empresas estatais ou privadas a que se refere o § 1º não podem ser chamadas de "concessionárias". Trata-se de titulares de um tipo de propriedade diverso daquele do qual são titulares os concessionários das jazidas e recursos minerais a que respeita o art. 176 da Constituição do Brasil. 13. A propriedade de que se cuida, no caso do petróleo e do gás natural, não é plena, mas relativa; sua comercialização é administrada pela União mediante a atuação de uma autarquia, a Agência Nacional do Petróleo - ANP. 14. A Petrobras não é prestadora de serviço público. Não pode ser concebida como delegada da União. Explora atividade econômica em sentido estrito, sujeitando-se ao regime jurídico das empresas privadas [§ 1º, II, do art. 173 da CB/88]. Atua em regime de competição com empresas privadas que se disponham a disputar, no âmbito de procedimentos licitatórios [art. 37, XXI, da CB/88], as contratações previstas no § 1º do art. 177 da Constituição do Brasil. 15. [...]. 16. [...]. 17. A opção pelo tipo de contrato a ser celebrado com as empresas que vierem a atuar no mercado petrolífero não cabe ao Poder Judiciário: este não pode se imiscuir em decisões de caráter político. 18. Não há falar-se em inconstitucionalidade do art. 60, caput, da Lei n. 9.478/97. O preceito exige, para a exportação do produto da exploração da atividade petrolífera, seja atendido o disposto no art. 4º da Lei n. 8.176/91, observadas as políticas aprovadas pelo Presidente da República, propostas pelo Conselho Nacional de Política Energética - CNPE [art. 84, II, da CB/88]. 19. Ação direta julgada improcedente. (ADI 3273, Relator(a): Min. CARLOS BRITTO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 16/03/2005, DJ 02-03-2007 PP-00025 EMENT VOL-02266-01 PP-00102)<sup>20</sup>

<sup>20</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI 3275/DF. Tribunal Pleno. Requerente: Governador do Estado do Paraná. Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Carlos Britto. Relator p/ acórdão: Min. Eros Grau. Brasília, 16

A partir da análise desse julgado, percebe-se que a flexibilização do monopólio da União sobre a exploração e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos é constitucional, e a propriedade dos produtos decorrente da lavra pode pertencer à empresa exploradora, sendo papel da ANP regular a comercialização desses produtos.

Além disso, tem-se a confirmação de que a Petrobras é empresa estatal que explora atividade econômica em sentido estrito e, por isso, deve concorrer em igualdade de condições com as demais empresas nas licitações para concessão de blocos exploratórios de petróleo e gás natural.

Em 2010 houve uma nova mudança no marco regulatório do setor petrolífero, em função da descoberta das áreas do “pré-sal”.

Houve a promulgação da Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010, que autorizou a União a ceder onerosamente à Petrobras, dispensada a licitação, o exercício das atividades de E&P de petróleo e seus derivados em áreas ainda não concedidas, localizadas no pré-sal, limitada à produção de cinco bilhões de barris equivalentes de petróleo.

Além da legislação acerca da cessão onerosa, em 2010 foi promulgada também a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, que instituiu o regime de partilha de produção e determinou que a exploração e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos na área do pré-sal e em áreas estratégicas serão contratadas pela União sob este regime.

No presente momento, os três sistemas (concessão, partilha de produção e cessão onerosa) existem simultaneamente no Brasil para a outorga de blocos exploratórios de petróleo e gás natural.

### **1.3 Regimes jurídicos utilizados no Brasil para a concessão de blocos exploratórios de petróleo e gás natural e respectivos contratos resultantes de cada regime**

---

de março de 2005. Disponível em:

<<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28PETROLEO+CONCESSAO+LICITACAO%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/y8e9xkyf>>. Acesso em: 15 abr. 2018



Existem no Brasil, atualmente, dois regimes jurídicos principais para a outorga dos blocos exploratórios de petróleo e gás natural. São eles: o regime jurídico da Concessão e o regime jurídico da Partilha de Produção. Há, ainda, um terceiro regime, o regime jurídico da Cessão Onerosa, regulado pela Lei nº 12.276/2010, que disciplina um único contrato entre a União e a Petrobras.<sup>21</sup>

Até o ano de 2010, apenas o regime da concessão regia os contratos relativos às atividades de exploração e produção de petróleo e gás. Somente em 2010 foram promulgadas as leis que instituíram os regimes da partilha de produção e da cessão onerosa, quando, então, os três sistemas passaram a coexistir no Brasil.<sup>22</sup> Portanto, em conformidade com o portal eletrônico da ANP, vigora atualmente no Brasil o regime regulador misto para E&P de petróleo e gás natural.<sup>23</sup>

A Lei nº 9.478/1997 é a legislação vigente que dispõe sobre a política energética nacional e que disciplina o regime da Concessão de petróleo e gás natural. Em seu artigo 23, a referida norma regulamenta que

As atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e de gás natural serão exercidas mediante contratos de concessão, precedidos de licitação, na forma estabelecida nesta Lei, ou sob o regime de partilha de produção nas áreas do pré-sal e nas áreas estratégicas, conforme legislação específica.<sup>24</sup>

Portanto, conforme *site* da Petrobras, a Concessão é o sistema aplicado a todas as bacias sedimentares brasileiras que não sejam áreas de pré-sal ou áreas estratégicas, visto que estas são reguladas pelo sistema de Partilha de Produção. As áreas do pré-sal licitadas antes de 2010, quando entrou em vigor a lei que regula o

---

<sup>21</sup> PETROBRAS. MARCO REGULATÓRIO. *Disponível em:* < <http://www.petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/areas-de-atuacao/exploracao-e-producao-de-petroleo-e-gas/marco-regulatorio/>>. Acesso em: 11 mar. 2018.

<sup>22</sup> PETROBRAS. MARCO REGULATÓRIO. *Disponível em:* < <http://www.petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/areas-de-atuacao/exploracao-e-producao-de-petroleo-e-gas/marco-regulatorio/>>. Acesso em: 11 mar. 2018.

<sup>23</sup> ANP. EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE ÓLEO E GÁS. *Disponível em:* <<http://www.anp.gov.br/wwwanp/exploracao-e-producao-de-oleo-e-gas>>. Acesso em: 17 mar. 2018.

<sup>24</sup> BRASIL. *Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997*. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Brasília, 1997. *Disponível em:* < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9478.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2018.

regime de partilha de produção (Lei nº 12.351/2010), também são disciplinadas pelo regime da concessão.<sup>25</sup>

Nos termos dos artigos 23 e 26 da Lei nº 9.478/1997, no regime da Concessão, o concessionário é obrigado a explorar e produzir petróleo ou gás natural por sua conta e risco no bloco exploratório outorgado a ele mediante licitação, se tornando o proprietário dos bens extraídos (petróleo e derivados) e devendo pagar os tributos e participações legais ou contratuais estabelecidas.<sup>26</sup>

Menezello, ao tecer comentários sobre a chamada Lei do Petróleo, explicou que no regime da concessão, o risco da atividade é exclusivo do concessionário, não havendo qualquer garantia de êxito tanto na exploração como na produção do petróleo e gás natural, porém, havendo êxito na produção, o petróleo extraído passa a ser propriedade exclusiva do concessionário, podendo dele usufruir conforme os seus interesses.<sup>27</sup>

Tolmasquim e Pinto Junior enunciam que no sistema de concessão a empresa concessionária realiza compromissos exploratórios mínimos a serem cumpridos no prazo do contrato de concessão, além de compromissos de pagamento de tributos, royalties e outras participações governamentais como o bônus de assinatura. Em contrapartida, a empresa recebe do Estado a titularidade do produto da lavra, visto que os riscos e os custos com a exploração do bloco de petróleo ao longo da concessão são exclusivamente da empresa concessionária.<sup>28</sup>

Cabe à ANP a promoção das licitações e a celebração dos contratos relativos à exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás, nos termos do inciso IV, do artigo 8º da Lei nº 9.478/1997. Assim, as empresas que ganharem as

---

<sup>25</sup> PETROBRAS. MARCO REGULATÓRIO. *Disponível em:* < <http://www.petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/areas-de-atuacao/exploracao-e-producao-de-petroleo-e-gas/marco-regulatorio/>>. Acesso em: 11 mar. 2018.

<sup>26</sup> BRASIL. *Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997*. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Brasília, 1997. *Disponível em:* < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9478.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2018.

<sup>27</sup> MENEZELLO, Maria D'Assunção Costa. *Comentários à lei do petróleo: lei federal Nº 9.478, de 6-8-1997*. São Paulo: Atlas, 2000.

<sup>28</sup> TOLMASQUIM, Mauricio Tiomno; PINTO JUNIOR, Helder Queiroz (Org.). *Marcos regulatórios da indústria mundial do petróleo*. Rio de Janeiro: Synergia: EPE, 2011.

licitações dos blocos de E&P de petróleo e derivados firmarão os contratos com a ANP.<sup>29</sup>

Partilha de produção, nos termos do artigo 2º da Lei nº 12.351/2010, é o:

regime de exploração e produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos no qual o contratado exerce, por sua conta e risco, as atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento e produção e, em caso de descoberta comercial, adquire o direito à apropriação do custo em óleo, do volume da produção correspondente aos royalties devidos, bem como de parcela do excedente em óleo, na proporção, condições e prazos estabelecidos em contrato.<sup>30</sup>

Conforme consta no portal eletrônico da ANP, no regime de partilha de produção a União e a empresa contratada dividem o petróleo e o gás natural extraídos da área objeto do contrato de exploração e produção.<sup>31</sup>

No modelo de partilha, a empresa contratada também exerce as atividades de exploração e produção inteiramente por sua conta e risco, mas os seus custos e despesas com a exploração e produção do petróleo são ressarcidos com o óleo encontrado e produzido, o chamado óleo-custo. O excedente em óleo, que sobrar após deduzidos o óleo-custo e os royalties devidos, é o chamado óleo-lucro, que será de propriedade da empresa contratada e terá um percentual partilhado com a União. Inclusive, esse percentual sobre o óleo-lucro que será devido à União é o critério de julgamento do processo licitatório.<sup>32</sup>

A lei que instituiu o regime da partilha de produção no Brasil (Lei nº 12.351/2010), em seus artigos 4º e 8º, possibilitou ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) a contratação direta da Petrobras, dispensada a licitação, para

---

<sup>29</sup> BRASIL. *Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997*. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Brasília, 1997. *Disponível em*: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9478.htm)>. *Acesso em*: 10 mar. 2018.

<sup>30</sup> BRASIL. *Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010*. Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências. Brasília, 2010. *Disponível em*: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm)> *Acesso em*: 17 mar. 2018.

<sup>31</sup> ANP. EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE ÓLEO E GÁS. *Disponível em*: <<http://www.anp.gov.br/wwwanp/exploracao-e-producao-de-oleo-e-gas>>. *Acesso em*: 17 mar. 2018.

<sup>32</sup> PETROBRAS. MARCO REGULATÓRIO. *Disponível em*: < <http://www.petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/areas-de-atuacao/exploracao-e-producao-de-petroleo-e-gas/marco-regulatorio/>>. *Acesso em*: 17 mar. 2018.

exploração e produção dos blocos de petróleo e gás natural a serem contratados sob o regime da partilha de produção. Portanto, o CNPE pode decidir entre realizar licitações na modalidade leilão ou contratar diretamente a Petrobras, a depender do interesse nacional e dos objetivos da política energética. Mesmo que haja licitação para definir a empresa a ser contratada, a referida lei dispõe que a Petrobras deverá indicar se deseja atuar como operadora dos blocos a serem contratados, tendo participação mínima de 30% nos consórcios constituídos para a contratação.<sup>33</sup>

Ainda no âmbito da Partilha da Produção, foi promulgada a Lei nº 12.304/2010 que criou a Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA) que tem por objeto a gestão dos contratos de partilha de produção celebrados pelo Ministério de Minas e Energia e a gestão dos contratos para a comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos da União.<sup>34</sup>

Além da concessão e da partilha de produção, a Lei nº 12.276/2010 autorizou a União a ceder onerosamente à Petrobras, dispensada a licitação, o exercício das atividades de exploração e produção de petróleo e seus derivados, em áreas localizadas no pré-sal, ainda não concedidas, limitadas ao volume de 5 bilhões de barris equivalentes de petróleo. Na cessão onerosa, o exercício das atividades de pesquisa e lavra correm por conta e risco exclusivos da Petrobras.<sup>35</sup> Nesse modelo não há o pagamento de bônus de assinatura e nem de participações especiais.

Segue adiante uma parte considerável do Acórdão proferido em sede de Apelação Cível julgada pela 6ª Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da

---

<sup>33</sup> BRASIL. *Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010*. Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências. Brasília, 2010. *Disponível em*: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm) > Acesso em: 17 mar. 2018.

<sup>34</sup> BRASIL. *Lei nº 12.304, de 2 de agosto de 2010*. Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA) e dá outras providências. Brasília, 2010. *Disponível em*: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12304.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12304.htm)> Acesso em: 15 abr. 2018.

<sup>35</sup> BRASIL. *Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010*. Autoriza a União a ceder onerosamente à Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRAS o exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos de que trata o inciso I do art. 177 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, 2010. *Disponível em*: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12276.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12276.htm) > Acesso em: 28 mar. 2018.

2ª Região, que explicita as diferenças entre os três regimes jurídicos utilizados no Brasil para outorga de blocos exploratórios de petróleo e derivados:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. APELAÇÃO E REMESSA NECESSÁRIA. CPC/1973. OUTORGA DO CONTRATO DE PARTILHA DE PRODUÇÃO DO “CAMPO DE LIBRA”. LEILÃO DO PRÉ-SAL. PRIMEIRA RODADA. ILEGALIDADE. AUSÊNCIA. NÃO COMPROVAÇÃO DE LESÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO. 1.[...] 2. Até o advento da Lei nº 12.351/2010, o regime de exploração e produção vigente no Brasil era o de concessão, em que o concessionário, empresa de petróleo, exercia, por sua conta e risco, as atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural, adquirindo, após a extração, a propriedade de todos os hidrocarbonetos produzidos, pagando ao poder concedente, em compensação, bônus de assinatura, royalties e participações especiais, cujos valores, no último caso, dependem, em regra, do volume de produção do petróleo e do gás natural extraídos. 3. “Partilha de produção”, art. 2º, I, da Lei nº 12.351/2010, é o “regime de exploração e produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos no qual o contratado exerce, por sua conta e risco, as atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento e produção e, em caso de descoberta comercial, adquire o direito à apropriação do custo em óleo, do volume da produção correspondente aos royalties devidos, bem como de parcela do excedente em óleo, na proporção, condições e prazos estabelecidos em contrato”. Se a área não for produtiva, a companhia não recupera os custos do investimento. 4. Distinguem-se os dois regimes – concessão e partilha – sobretudo quanto à propriedade do petróleo e do gás produzido: na concessão, a empresa de petróleo adquire a propriedade do petróleo extraído; na partilha de produção, o petróleo produzido pertence ao Estado, que ressarcirá a empresa petrolífera pelos custos (“custo em óleo”, art. 2º, II, da Lei nº 12.351/2010) incorridos com a exploração e produção, e partilha o “excedente em óleo” (art. 2º, III, da Lei nº 12.351/2010), conforme o percentual ofertado pelo vencedor do certame licitatório. 5. O regime de partilha da produção é utilizado nas áreas inseridas no polígono do pré-sal e áreas estratégicas; para as demais áreas, mantém-se o regime de concessão, previsto na Lei nº 9.478/1997, observando-se, para o pré-sal, o seguinte: (i) são ressarcidos os custos de investimentos na execução das atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento, produção e desativação das instalações, apenas em caso de descoberta comercial; (ii) os royalties são de 15% do volume bruto da produção; (iii) após o ressarcimento dos custos e a apropriação do volume de produção relativa aos royalties, o excedente em óleo é partilhado entre a União e o contratado, em percentuais estabelecidos no contrato, que devem ser superiores ao percentual mínimo estabelecido pelo Conselho Nacional de Política Energética (art. 2º, III, da Lei nº 12.351/2010); (iv) a Petrobrás é operadora em todos os blocos contratados sob o regime de partilha de produção, assegurada a participação mínima de 30% no consórcio que será obrigatoriamente criado entre ela e as empresas vencedoras do certame (art. 4º c/c 10, “c”, da Lei nº 12.351/2010); (v) a União não assumirá os riscos das atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento e produção decorrentes do contrato de partilha da produção (art. 5º da Lei nº 12.351/2010); (vi)

cabe ao Ministério de Minas e Energia propor ao CNPE o bloco a ser licitado, e os parâmetros técnicos e econômicos do contrato de partilha da produção, dentre eles: o percentual mínimo do excedente em óleo da União; participação mínima da Petrobras no consórcio; limites, prazos, critérios e condições para o cálculo e apropriação pelo contratado do custo em óleo e do volume da produção correspondente aos royalties devidos; conteúdo local mínimo e outros critérios relacionados ao desenvolvimento da indústria nacional; e valor do bônus de assinatura (art. 10 da Lei nº 12.351/2010). 6. A União pode contratar diretamente a Petrobrás para realizar a exploração e produção do pré-sal (art. 8º da Lei nº 12.351/2010) ou optar pelo leilão sob o regime da partilha, cabendo à administração, sem intromissão do Judiciário, avaliar a opção mais adequada ao interesse público, o que, no caso da Primeira Rodada/“Campo de Libra”, foi a segunda opção. Tampouco há que se impor à União, via Poder Judiciário, a decisão prevista no art. 12, da Lei nº 12.351/2010, que consiste em impor a contratação da Petrobrás exclusivamente para a “preservação do interesse nacional”, pois o comando normativo não deixa dúvida de que a manifestação do CNPE excluindo a contratação privada constitui situação excepcional, a demandar justificativa específica, e não, como querem fazer crer os autores, a regra ou situação presumível. [...]³⁶

Portanto, pode-se consignar que em todas as modalidades de contratação as atividades de exploração e produção são de inteira responsabilidade da empresa contratada, não havendo nenhuma garantia de sucesso prestada pela União. O que diferencia as modalidades é a titularidade do produto obtido e a maneira de remuneração das empresas contratadas e da União.

Giambiagi e Lucas entendem que a nova regulamentação do setor de petróleo brasileiro inaugurou uma “era de incerteza” e insegurança jurídica, em virtude da convivência entre o regime jurídico da concessão e o regime jurídico da partilha de produção e, também, da maior intervenção do Estado no setor.<sup>37</sup>

#### 1.4 Entidades que atuam no setor

<sup>36</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Apelação Cível/Reexame Necessário. Nº 0016076-76.2013.4.02.5101. Sexta Turma Especializada. Apelante: Vivaldo Vieira Barbosa e outro. Apelado: ANP – Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Relator: Des. Nizete Lobato Carmo. Rio de Janeiro, 20 de abril de 2016. Disponível em: <[http://www10.trf2.jus.br/portal?movimento=cache&q=cache:thJUVUU\\_XCcJ:acordaos.trf2.jus.br/a polo/databucket/idx%3Fprocesso%3D201351010160764%26coddoc%3D145920%26datapublic%3D2016-05-03%26pagdj%3D601-+0016076-76.2013.4.02.5101&site=v2\\_jurisprudencia&client=v2\\_index&proxystylesheet=v2\\_index&lr=lang\\_pt&ie=UTF-8&output=xml\\_no\\_dtd&access=p&oe=UTF-8](http://www10.trf2.jus.br/portal?movimento=cache&q=cache:thJUVUU_XCcJ:acordaos.trf2.jus.br/a polo/databucket/idx%3Fprocesso%3D201351010160764%26coddoc%3D145920%26datapublic%3D2016-05-03%26pagdj%3D601-+0016076-76.2013.4.02.5101&site=v2_jurisprudencia&client=v2_index&proxystylesheet=v2_index&lr=lang_pt&ie=UTF-8&output=xml_no_dtd&access=p&oe=UTF-8)>. Acesso em: 13 maio 2018

<sup>37</sup> GIAMBIAGI, Fábio; LUCAS, Luiz Paulo Vellozo (Org.). *Petróleo: reforma e contrarreforma do setor petrolífero brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

Di Pietro afirma que a Administração Pública, em seu sentido subjetivo, compreende as pessoas jurídicas, os órgãos e os agentes públicos que exercem a função administrativa do Estado.<sup>38</sup>

A atividade administrativa é exercida, tipicamente, pelo Poder Executivo e atipicamente pelos poderes Judiciário e Legislativo. Porém, é inviável que o chefe do Poder Executivo exerça todas as funções administrativas do Estado e, por isso, há a desconcentração e a descentralização do poder. Conforme preleciona Marçal Justen Filho, a desconcentração ocorre quando há a criação de órgãos no âmbito de uma só pessoa jurídica. Na desconcentração os poderes e atribuições continuam na titularidade da mesma pessoa jurídica, havendo apenas uma distribuição interna do poder. Já na descentralização há a criação de novas pessoas jurídicas, com a transferência dos poderes e atribuições de uma pessoa jurídica para outra autônoma e distinta.<sup>39</sup>

A Constituição Federal instituiu como titular da função administrativa as pessoas jurídicas políticas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), denominando-se como Administração Direta o conjunto desses entes políticos e de seus órgãos. Eles executam diretamente as atividades administrativas que lhes foram delegadas pela Constituição. Porém, existe também o exercício das atividades administrativas de modo indireto, através da transferência de uma parcela de seus poderes e competências a outras pessoas jurídicas com personalidade de direito público ou privado. Tais entidades constituem a chamada Administração Indireta do Estado.<sup>40</sup>

No setor de petróleo existem tanto órgãos da Administração Direta, como o Ministério de Minas e Energia e o Conselho Nacional de Política Energética, quanto entidades da Administração Indireta, como a ANP e a Petrobras.

Esses atores são os principais responsáveis por desenvolver a atividade econômica derivada da exploração e produção de óleo e gás nacional, regidos pelas leis que compõem o arcabouço legal do setor.

---

<sup>38</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

<sup>39</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 12. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

<sup>40</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

### 1.4.1 Atores governamentais

O Ministério de Minas e Energia (MME) é um órgão diretamente vinculado à Presidência da República e possui como competência a administração dos recursos naturais relativos às áreas de geologia; recursos minerais e energéticos; aproveitamento da energia hidráulica, mineração e metalurgia; petróleo, combustível e energia elétrica inclusive nuclear; e energização rural e agroenergia; conforme o Decreto nº 8.871, de 06 de outubro de 2016.<sup>41</sup>

O Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) foi criado pela Lei do Petróleo e, conforme seu artigo 2º, é um órgão vinculado à Presidência da República e presidido pelo Ministro de Estado de Minas e Energia. O CNPE assessora o Presidente da República, propondo políticas nacionais e diretrizes específicas para o setor energético. Ainda de acordo com o artigo 2º da Lei nº 9.478/1997, cabe ao CNPE, dentre outras atribuições, definir os blocos de petróleo e derivados a serem objeto de concessão ou partilha de produção.<sup>42</sup>

A Lei nº 9.478/1997 também instituiu a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), nos termos do artigo 177, §2º, III da Constituição Federal, sob o regime de autarquia especial. A ANP é o órgão regulador do setor de petróleo e gás natural e é vinculada ao Ministério de Minas e Energia. Nos termos do artigo 8º, da Lei do Petróleo, a finalidade da ANP é promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades da indústria petrolífera. Esse mesmo artigo, em seu inciso IV, dispõe que a ANP é a responsável por elaborar os editais e promover as licitações para concessão de exploração e produção de petróleo e gás natural, devendo, também, celebrar e fiscalizar os contratos decorrentes dessas

---

<sup>41</sup> BRASIL. *Decreto nº 8.871, de 6 de outubro de 2016*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério de Minas e Energia, remaneja cargos em comissão e funções gratificadas e substitui cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superior - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo Federal - FCPE. Brasília, 2016. *Disponível em*: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8871.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8871.htm)>. *Acesso em*: 29 mar. 2018.

<sup>42</sup> BRASIL. *Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997*. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Brasília, 1997. *Disponível em*: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9478.htm)>. *Acesso em*: 10 mar. 2018.



licitações.<sup>43</sup> Assim, a administração do monopólio da União foi passada para a ANP pela Lei nº 9.478/1997, o que fez com que a agência se tornasse agente da União.<sup>44</sup>

Por ser uma agência reguladora sob regime de autarquia especial, a ANP é uma pessoa jurídica de direito público, que integra a Administração Pública indireta. Ademais, é titular de competência regulatória setorial, podendo editar normas para o setor petrolífero.<sup>45</sup>

No que diz respeito à exploração e produção de petróleo e gás natural,

a ANP promove estudos geológicos e geofísicos para ampliar o conhecimento sobre as reservas brasileiras de petróleo e gás; guarda e organiza os dados coletados nestes estudos; sugere ao governo as áreas a serem licitadas; promove as rodadas de licitações e assina os contratos de concessão em nome da União.<sup>46</sup>

A Petróleo Brasil S.A. (Petrobras) é uma sociedade de economia mista, que teve sua criação autorizada pela Lei nº 2.004/1953. É uma empresa de capital aberto, cuja maioria das ações pertence à União, que detém o seu controle. Conforme seu portal eletrônico, a Petrobras é uma companhia que “atua de forma integrada e especializada na indústria de óleo, gás natural e energia”.<sup>47</sup>

Por ser uma sociedade de economia mista, a Petrobras é uma pessoa jurídica de direito privado, sob a forma de sociedade anônima, integrante da Administração Pública indireta. O seu capital social é formado por uma conjugação de capital público e privado e ela também está sujeita à Lei das Sociedades por Ações, Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976.<sup>48</sup>

A Petrobras exerceu o monopólio das atividades petrolíferas no Brasil até o ano de 1997, quando houve a flexibilização do monopólio da União sobre a pesquisa e lavra de petróleo, gás natural e seus derivados. Após a flexibilização, a União pôde

<sup>43</sup> BRASIL. *Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997*. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Brasília, 1997. *Disponível em*: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9478.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2018.

<sup>44</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. *Curso de direito da energia: tutela jurídica da água, do petróleo, do biocombustível, dos combustíveis nucleares e do vento*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

<sup>45</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 12. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

<sup>46</sup> ANP. INSTITUCIONAL. *Disponível em*: <<http://www.anp.gov.br/institucional>>. Acesso em: 08 abr. 2018.

<sup>47</sup> PETROBRAS. PERFIL. *Disponível em*: <<http://www.petrobras.com.br/pt/quem-somos/perfil/>>. Acesso em: 08 abr. 2018.

<sup>48</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades de exploração e produção de petróleo. Com isso, a Petrobras perdeu o seu monopólio e concorre com as demais empresas nas mesmas condições, atuando como uma empresa concessionária.<sup>49</sup>

Com a descoberta do pré-sal, a Lei nº 12.304, de 2 de agosto de 2010 autorizou a criação da empresa pública denominada Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. – Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA), sob a forma de sociedade anônima.

A PPSA é uma empresa vinculada ao Ministério de Minas e Energia, que tem por objeto a gestão dos contratos de partilha de produção celebrados pelo MME. Conforme o artigo 4º, I da Lei nº 12.304/2010, à PPSA compete a prática dos atos necessários à gestão dos contratos de partilha de produção, especialmente representando a União nos consórcios instituídos para a execução dos contratos de partilha de produção e defendendo os interesses da União nos comitês operacionais.<sup>50</sup>

É, ainda, competência da PPSA, fornecer à ANP todas as informações necessárias ao exercício da sua função regulatória, consoante Decreto nº 8.063, de 1º de agosto de 2013, que criou a empresa PPSA.<sup>51</sup>

Esses são, portanto, os principais entes estatais, tanto da administração direta quanto da indireta, que compõem o setor petrolífero brasileiro.

#### 1.4.2 Entes privados

Um dos entes privados de maior atuação no setor petrolífero é o Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (IBP), que é uma associação sem fins lucrativos e que, conforme descrito em seu portal eletrônico, atua abertamente em

<sup>49</sup> TOLMASQUIM, Mauricio Tiomno; PINTO JUNIOR, Helder Queiroz (Org.). *Marcos regulatórios da indústria mundial do petróleo*. Rio de Janeiro: Synergia: EPE, 2011.

<sup>50</sup> BRASIL. *Lei nº 12.304, de 2 de agosto de 2010*. Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA) e dá outras providências. Brasília, 2010. *Disponível em*: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12304.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12304.htm)> Acesso em: 15 abr. 2018.

<sup>51</sup> BRASIL. *Decreto nº 8.063, de 1º de agosto de 2013*. Cria a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A. - PPSA, aprova o seu Estatuto Social, e dá outras providências. Brasília, 2013. *Disponível em*: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/decreto/D8063.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/D8063.htm)>. Acesso em: 20 maio 2018.

toda a cadeia petrolífera, buscando o equilíbrio de interesses e a cooperação entre os representantes da indústria de petróleo, gás e biocombustíveis. O IBP participa dos fóruns e audiências públicas em que se discutem a fiscalização e a regulamentação do setor, atuando em defesa da indústria petrolífera.<sup>52</sup>

As demais entidades privadas que atuam no setor de petróleo são as empresas concessionárias, que participam das licitações e, ao serem vencedoras, realizam os contratos de concessão ou partilha de produção, a depender dos blocos de petróleo a serem outorgados. Tais empresas desenvolvem as atividades de exploração, produção, refino, exportação, importação de petróleo, gás natural, biocombustíveis e seus derivados. A título de exemplo, algumas dessas empresas são: Shell, Statoil, Chevron, British Petroleum, OGX.

Conforme discorrido neste capítulo, a partir da Emenda Constitucional nº 9/1995 o monopólio da União sobre “a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos”<sup>53</sup> foi flexibilizado, nos termos do artigo 177, inciso I e § 1º da Constituição Federal de 1988. Em consequência à referida flexibilização, a Constituição Federal de 1988 autorizou a União a contratar empresas estatais ou privadas para realizar a exploração dos blocos de petróleo e derivados. Essas contratações devem ocorrer por meio de licitações e devem ser firmadas mediante contrato administrativo, conforme será exposto no capítulo a seguir.

---

<sup>52</sup> IBP. QUEM SOMOS. *Disponível em:* < <https://www.ibp.org.br/quem-somos/>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

<sup>53</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa Brasileira de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: 10 mar. 2018.

## 2 LICITAÇÕES E CONTRATOS APLICADOS À DESESTATIZAÇÃO DOS BLOCOS DE PETRÓLEO E GÁS DA UNIÃO

Conforme será explicitado a seguir, a exploração dos blocos de petróleo, gás natural e seus derivados constitui monopólio da União, mas é possível a contratação de empresas públicas ou privadas para a realização dessas atividades. Assim, neste capítulo será abordado o fato de que a desestatização dos blocos exploratórios de petróleo e gás natural deve ser, na maioria das vezes, precedida de licitação e realizada por meio de contrato administrativo.

### 2.1 Disposições gerais

#### 2.1.1 Licitações

Licitação é um procedimento administrativo formal que, conforme o artigo 37, XXI, da Constituição Federal, deve preceder a contratação de obras, serviços, compras e alienações públicas.

A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, foi editada para regulamentar o inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal, citado acima, instituindo normas gerais sobre licitações e contratos administrativos.

Um artigo importante da referida lei de licitações e contratos é o seu artigo 3º, que dispõe sobre as finalidades da licitação:

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.<sup>54</sup>

Com esse dispositivo é possível identificar que a licitação não possui um fim em si mesma, mas é um instrumento para o alcance de determinadas finalidades.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> BRASIL. *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8666cons.htm)>. Acesso em: 15 abr. 2018.

<sup>55</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 16. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

O princípio constitucional da isonomia está relacionado ao princípio da impessoalidade e é prestigiado nas licitações quando é assegurada a igualdade de condições de todos os concorrentes. Assim, é proibida a discriminação arbitrária ou o favorecimento de determinada empresa com base em interesses particulares.<sup>56</sup> No caso do setor petrolífero, todas as empresas participantes do certame para outorga de um bloco de exploração de petróleo e seus derivados, inclusive a Petrobras, devem concorrer em igualdade de condições, para que o princípio da isonomia seja atingido. Portanto, mesmo a Petrobras sendo uma empresa estatal, com capital social majoritariamente público, ela não deve ter vantagens nos processos licitatórios de outorga de blocos de petróleo para exploração e produção, a não ser nos casos excepcionais, previstos em lei.

Somente no regime da cessão onerosa essa regra não é atendida, visto que a Lei nº 12.276/2010 deixa explícito, em seu artigo 1º, que a licitação é dispensada e, com isso, a União foi autorizada a ceder onerosamente à Petrobras o exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo e seus derivados em áreas localizadas no pré-sal, que ainda não tiverem sido concedidas, dentro dos limites legais.<sup>57</sup>

Em regra, a proposta mais vantajosa para a administração é aquela que contempla a maior qualidade e o melhor custo-benefício econômico para a administração, visto que os recursos públicos são escassos e devem ser bem aproveitados.<sup>58</sup> Os critérios para avaliação das propostas devem estar fixados no edital do certame, para que a proposta mais vantajosa para a administração seja escolhida com base em critérios objetivos, previamente definidos.<sup>59</sup>

Outro objetivo das licitações, conforme artigo 3º, da Lei nº 8.666/1993, é a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e, portanto, a licitação deve ter em seu instrumento convocatório requisitos que exijam que as empresas participantes

---

<sup>56</sup> NOHARA, Irene Patrícia; CÂMARA, Jacinto Arruda; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Org.). *Tratado de direito administrativo: licitação e contratos administrativos*. v. 6. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

<sup>57</sup> BRASIL. *Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010*. Autoriza a União a ceder onerosamente à Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRAS o exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos de que trata o inciso I do art. 177 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, 2010. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12276.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12276.htm)> Acesso em: 28 mar. 2018.

<sup>58</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 16. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

<sup>59</sup> NOHARA, Irene Patrícia; CÂMARA, Jacinto Arruda; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Org.). *Tratado de direito administrativo: licitação e contratos administrativos*. v. 6. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

além de produzirem com máxima efetividade, atendam às necessidades humanas e preservem o meio ambiente.<sup>60</sup>

No setor petrolífero, essa preocupação com a sustentabilidade é de suma importância, visto que acidentes que ocorram em plataformas de petróleo ou no transporte do petróleo e seus derivados causam grandes repercussões no meio ambiente.

Um exemplo de promoção do desenvolvimento nacional sustentável encontra-se no edital da quarta rodada de licitações de partilha de produção, publicado pela ANP em abril de 2018. Nesse instrumento convocatório, há a computação de pontos favoráveis às empresas que tenham experiência em atividades de E&P em áreas ambientalmente sensíveis e que sigam as melhores práticas da indústria do petróleo. Há também o cômputo de pontuação para empresas que possuam uma política de Segurança, Meio ambiente e Saúde (SMS).<sup>61</sup>

As modalidades de licitação estão previstas no artigo 22 da Lei nº 8.666/1993, sendo elas: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Existe, ainda, a modalidade chamada de pregão, disciplinada pela Lei nº 10.520/2002.

Conforme será abordado no item 2.3 deste trabalho, a legislação do setor de petróleo e gás natural determina que as licitações para outorga de blocos exploratórios de petróleo e derivados no regime da partilha de produção sejam realizadas na modalidade leilão. Não há determinação expressa quanto à modalidade a ser utilizada nas licitações realizadas no regime da concessão, mas o costume é que a ANP, responsável por realizar as licitações, adote a modalidade leilão também para esse regime.

### 2.1.2 Contratos

Marçal Justen Filho conceitua contrato administrativo em sentido amplo como sendo “o acordo de vontades destinado a criar, modificar ou extinguir direitos e

---

<sup>60</sup> NOHARA, Irene Patrícia; CÂMARA, Jacinto Arruda; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Org.). *Tratado de direito administrativo: licitação e contratos administrativos*. v. 6. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

<sup>61</sup> ANP. EDITAL DE LICITAÇÕES. 4ª RODADA DE LICITAÇÕES DE PARTILHA DE PRODUÇÃO. Disponível em: < [http://rodadas.anp.gov.br/arquivos/Round\\_P4/Edital/edital\\_lp4.pdf](http://rodadas.anp.gov.br/arquivos/Round_P4/Edital/edital_lp4.pdf)>. Acesso em: 12 maio 2018.

obrigações, tal como facultado legislativamente e em que pelo menos uma das partes atua no exercício da função administrativa”<sup>62</sup>

O contrato administrativo é um acordo de vontades entre o particular e a administração pública, com a finalidade de constituir uma relação jurídica que satisfaça as necessidades da administração pública ou delegue ao particular o exercício de determinadas competências públicas.<sup>63</sup>

Por ser um acordo de vontades, o contrato administrativo só se aperfeiçoa com o assentimento do particular, que passa a ter direitos e obrigações perante o poder público contratante.<sup>64</sup>

Após a escolha da empresa com a melhor proposta para a administração, por meio da licitação, a ANP é a responsável por celebrar o contrato para a exploração e produção de petróleo, gás natural e biocombustíveis entre a Administração Pública e a empresa ou consórcio de empresas concessionárias, conforme artigo 8º, IV, da Lei nº 9.478/1997.<sup>65</sup>

Tais contratações são realizadas por meio de contratos de concessão, em sentido amplo, mesmo se regerem outorgas de blocos de E&P pelos regimes de partilha de produção ou cessão onerosa.

Nos contratos de concessão, a Administração concede a particulares o direito de exploração econômica de determinada atividade que seria de atribuição do Estado.<sup>66</sup>

Esse é justamente o caso da outorga de blocos exploratório de petróleo, na qual a União, que detém o monopólio da atividade de exploração e produção de petróleo e derivados, concede às empresas concessionárias o direito de realização dessas atividades nos blocos outorgados, por sua conta e risco, conforme o disposto

<sup>62</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 12. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. P. 302.

<sup>63</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 12. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

<sup>64</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

<sup>65</sup> BRASIL. *Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997*. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Brasília, 1997. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9478.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2018.

<sup>66</sup> NOHARA, Irene Patrícia; CÂMARA, Jacinto Arruda; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Org.) . *Tratado de direito administrativo: licitação e contratos administrativos*. v. 6. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

no artigo 177, § 1º, da CF/1988.<sup>67</sup> Desse modo, as concessionárias se tornam proprietárias do produto da lavra, mas têm que remunerar a União da maneira especificada no contrato de concessão assinado pelas partes.

## 2.2 Obrigatoriedade de licitação

Nos termos do artigo 2º da chamada Lei de licitações e contratos administrativos,

As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.<sup>68</sup>

Portanto, de acordo com o artigo 37, XXI, da Constituição Federal e com o artigo 2º da Lei nº 8.666/1993, a ocorrência de licitação como pressuposto para a contratação é a regra geral, sendo sua eventual ausência admitida somente como exceção, nas hipóteses estabelecidas em lei.<sup>69</sup>

A lei do Petróleo (Lei nº 9.478/1997) também consignou, em seu artigo 23, que os contratos de concessão serão precedidos de licitação, na forma da lei. Além do mais, a Lei nº 12.351/2010 determinou, em seu artigo 8º, que os contratos de partilha de produção serão contratados mediante licitação na modalidade leilão ou diretamente com a Petrobras, caso em que será dispensada a licitação.

Outro regime de contratação que dispensou explicitamente a licitação foi o regime da cessão onerosa, conforme é possível verificar no artigo 1º da Lei nº 12.276/2010:

Fica a União autorizada a ceder onerosamente à Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRAS, dispensada a licitação, o exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos de que trata o inciso I do art. 177 da

<sup>67</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa Brasileira de 1988*. Brasília, 1988. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: 10 mar. 2018.

<sup>68</sup> BRASIL. *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8666cons.htm)>. Acesso em: 15 abr. 2018.

<sup>69</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 16. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.



Constituição Federal, em áreas não concedidas localizadas no pré-sal. (grifo nosso)<sup>70</sup>

Na cessão onerosa, a União contratou diretamente a Petrobras, mas trata-se de um único contrato, somente para áreas localizadas no pré-sal e com o limite de extração de cinco bilhões de barris equivalentes de petróleo pela Petrobras.

Portanto, a contratação direta continua sendo uma exceção, enquanto a realização de licitação para a desestatização dos blocos de petróleo e gás natural é a regra geral.

### 2.3 Desestatização dos blocos exploratórios de petróleo e gás natural

A União, conforme artigo 177, I, da Constituição Federal, possui o monopólio da pesquisa e da lavra das jazidas de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, porém, o parágrafo 1º do mesmo artigo concede à União a possibilidade de contratar empresas públicas ou privadas para realizar as referidas atividades. A esse procedimento dá-se o nome de desestatização, visto que o Estado deixa de realizar a exploração e produção do petróleo e seus derivados de maneira direta e concede o direito de realização dessas atividades para empresas estatais ou privadas. As jazidas e demais recursos minerais continuam sendo de propriedade da União, conforme artigo 176 da CF, mas as empresas contratadas se tornam proprietárias do produto da lavra produzido por elas.<sup>71</sup>

Conforme abordado no item 2.1.2, a desestatização ocorre mediante concessão, que, de acordo com Wald, é o ato pelo qual o Poder Público concede a outra pessoa jurídica o direito de explorar uma atividade econômica, que no caso em questão é a atividade de exploração e produção de petróleo e gás natural, durante certo período. Com a concessão, a exploração da atividade ocorre por conta do concessionário, que possui encargos ou obrigações estabelecidas no contrato de concessão.<sup>72</sup>

<sup>70</sup> BRASIL. *Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010*. Autoriza a União a ceder onerosamente à Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRAS o exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos de que trata o inciso I do art. 177 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12276.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12276.htm)> Acesso em: 28 mar. 2018.

<sup>71</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa Brasileira de 1988*. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: 10 mar. 2018.

<sup>72</sup> WALD, Arnoldo. *Pareceres*: Direito das concessões. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2004. v.3.

O Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), conforme já falado anteriormente neste trabalho, é o responsável por definir quais os blocos que serão objeto de concessão ou partilha de produção, definindo, também, se será dispensada a licitação em virtude da contratação direta da Petrobras nos contratos de partilha de produção. Entretanto, cabe à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) promover as licitações, tanto no regime da concessão quanto no regime da partilha de produção, e celebrar os contratos de concessão em nome da União.<sup>73</sup>

Conforme Resolução nº 18, de 18 de março de 2015, da ANP, a referida Agência conduzirá todas as etapas da licitação, mas poderá contratar agentes externos para realizarem serviços de apoio.<sup>74</sup>

Conforme descrito no portal eletrônico da ANP, nas licitações de blocos de petróleo sob o regime jurídico da concessão, as empresas interessadas oferecem um valor em bônus de assinatura e propõe um Programa Exploratório Mínimo, se comprometendo a realizar determinadas atividades. Assim, a empresa ou consórcio vencedor, consoante artigo 40 da Lei nº 9.478/1997, será o que oferecer a proposta mais vantajosa, de acordo com os critérios legais e com os critérios do edital da licitação.<sup>75</sup>

O artigo 42 da Lei do Petróleo consignou que, em caso de empate entre a Petrobras e outras empresas concorrentes a licitação será decidida a favor da Petrobras, se ela estiver concorrendo sozinha, sem fazer parte de um consórcio de empresas.<sup>76</sup>

A Lei nº 9.478/1997 dispôs, ainda, que o contrato de concessão deverá conter duas fases: a fase de exploração, na qual são incluídas as atividades de avaliação e descoberta das jazidas de petróleo e gás natural e de sua rentabilidade e comercialidade; e a fase de produção, na qual são incluídas as atividades de

---

<sup>73</sup> QUINTANS, Luiz Cesar P. *Manual de direito do petróleo*. São Paulo: Atlas, 2015.

<sup>74</sup> BRASIL. Resolução ANP nº 18, de 18 de março de 2015. *Disponível em*: <[http://nxt.anp.gov.br/NXT/gateway.dll/leg/resolucoes\\_anp/2015/mar%C3%A7o/ranp%2018%20-%202015.xml?f=templates&fn=document-frameset.htm](http://nxt.anp.gov.br/NXT/gateway.dll/leg/resolucoes_anp/2015/mar%C3%A7o/ranp%2018%20-%202015.xml?f=templates&fn=document-frameset.htm)>. Acesso em: 20 maio 2018.

<sup>75</sup> ANP. OS REGIMES DE CONCESSÃO E DE PARTILHA. RODADAS DE LICITAÇÕES DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL. *Disponível em*: <<http://rodadas.anp.gov.br/pt/entenda-as-rodadas/os-regimes-de-concessao-e-de-partilha>>. Acesso em: 20 mai. 2018.

<sup>76</sup> QUINTANS, Luiz Cesar P. *Manual de direito do petróleo*. São Paulo: Atlas, 2015.

desenvolvimento para viabilização da exploração e as atividades de extração de petróleo e derivados.<sup>77</sup>

No caso dos contratos sob o regime da partilha de produção, quando o CNPE decide realizar as licitações ao invés de contratar diretamente a Petrobras, ele ainda deve oferecer à Petrobras a preferência para ser a operadora dos blocos a serem contratados, nos termos do artigo 4º da Lei da Partilha de Produção (Lei nº 12.351/2010). Caso a Petrobras aceite ser a operadora dos blocos, se tornando a responsável pela execução do contrato, essa informação constará no edital de licitação e a empresa vencedora da licitação formará um consórcio com a Petrobras, que terá uma participação de, no mínimo, 30% do consórcio. Conforme artigo 20, § 2º da referida lei, os direitos e obrigações dos contratados e da Petrobras serão proporcionais à sua participação no consórcio.<sup>78</sup>

O referido consórcio contará, ainda, com a participação da empresa estatal PPSA, que conforme artigo 8º, § 2º, Lei nº 12.351/2010,

não assumirá os riscos e não responderá pelos custos e investimentos referentes às atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento, produção e desativação das instalações de exploração e produção decorrentes dos contratos de partilha de produção.<sup>79</sup>

Importante consignar que a PPSA participará do consórcio formado entre as empresas contratadas pela União para explorar os blocos de petróleo e gás natural sob o regime da partilha de produção, mesmo se a Petrobras não aceitar ser a operadora dos blocos, consoante artigo 20, da Lei nº 12.351/2010, visto que a PPSA participa como representante dos interesses da União.<sup>80</sup>

<sup>77</sup> QUINTANS, Luiz Cesar P. *Manual de direito do petróleo*. São Paulo: Atlas, 2015.

<sup>78</sup> BRASIL. *Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010*. Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências. Brasília, 2010. *Disponível em*: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm) > *Acesso em*: 17 mar. 2018.

<sup>79</sup> BRASIL. *Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010*. Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências. Brasília, 2010. *Disponível em*: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm) > *Acesso em*: 17 mar. 2018.

<sup>80</sup> BRASIL. *Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010*. Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras

Na visão de Giambiagi e Lucas, essa obrigatoriedade de participação da Petrobras nos consórcios decorrentes das licitações sob o regime da partilha de produção, nas quais a Petrobras escolhe ser a operadora dos blocos, retoma, em menor grau, o monopólio da Petrobras que vigorava antes da Emenda Constitucional nº 9/1995.<sup>81</sup>

Nas licitações de blocos a serem concedidos sob o regime da partilha de produção, promovidas pela ANP, será vencedora a empresa que oferecer à União a maior parcela do excedente em óleo, ou seja, a maior parcela de petróleo e gás natural.<sup>82</sup>

Para o regime da concessão, não há obrigatoriedade de que a licitação ocorra na modalidade leilão, visto que a Lei nº 9.478/1997 dispõe apenas que os contratos de concessão serão precedidos de licitação, nos termos da lei. Já no caso da partilha de produção, a Lei nº 12.351/2010 deixa claro em seu artigo 8º, II, que, se o CNPE decidir realizar a licitação, a mesma ocorrerá na modalidade leilão.

As licitações ocorrem por rodadas e, a cada Rodada de Licitações, a ANP institui, mediante Portaria, uma Comissão Especial de Licitação (CEL), que se torna responsável pela contratação das atividades de exploração e produção de petróleo e seus derivados. Compete a essa comissão, a apreciação e julgamento da habilitação dos concorrentes, a análise e classificação das propostas apresentadas pelos interessados, a divulgação do resultado da licitação, dentre outras atribuições.<sup>83</sup>

Ao todo, a ANP já realizou 15 Rodadas de Licitação de Blocos sob o regime da concessão. A 15ª Rodada de Licitação de Blocos ocorreu no dia 29 de março de 2018 e arrecadou mais de 8 bilhões em bônus de assinatura, conforme portal eletrônico da ANP.<sup>84</sup>

---

providências. Brasília, 2010. *Disponível em:* < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm) > *Acesso em:* 17 mar. 2018.

<sup>81</sup> GIAMBIAGI, Fábio; LUCAS, Luiz Paulo Vellozo (Org.). *Petróleo: reforma e contrarreforma do setor petrolífero brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

<sup>82</sup> ANP. OS REGIMES DE CONCESSÃO E DE PARTILHA. RODADAS DE LICITAÇÕES DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL. *Disponível em:* < <http://rodadas.anp.gov.br/pt/entenda-as-rodadas/os-regimes-de-concessao-e-de-partilha> >. *Acesso em:* 20 mai. 2018.

<sup>83</sup> QUINTANS, Luiz Cesar P. *Manual de direito do petróleo*. São Paulo: Atlas, 2015.

<sup>84</sup> ANP. 15ª RODADA DE LICITAÇÃO DE BLOCOS. RESULTADOS. *Disponível em:* < <http://rodadas.anp.gov.br/pt/15-rodada-de-licitacao-de-blocos/resultado> >. *Acesso em:* 20 maio 2018.

Do mesmo modo, no dia 24 de novembro de 2017 foi publicada a Resolução nº 21 do CNPE, que autorizou a ANP a realizar a 4ª Rodada de Licitações sob o regime de partilha de produção. Essa rodada aconteceu no dia 07 de junho de 2018, arrecadou R\$ 3,15 bilhões em bônus de assinatura e, conforme *site* da ANP, gerará R\$ 738 milhões em investimentos previstos para a fase de exploração. A quarta rodada ainda está em andamento, pois a assinatura dos contratos de partilha de produção deverá acontecer até o dia 30 de novembro de 2018.<sup>85</sup>

Está em andamento, também, a 5ª Rodada de Licitações sob o regime de partilha de produção, cuja sessão pública para apresentação das ofertas pelas empresas participantes ocorrerá no dia 28 de setembro de 2018, conforme cronograma disponibilizado no portal eletrônico da ANP.<sup>86</sup>

Como as desestatizações apontadas neste segundo capítulo dizem respeito a bens e atividades privativas da União e envolvem recursos públicos federais, cabe ao TCU a fiscalização de todo o procedimento licitatório e a fiscalização da execução dos contratos de outorga firmados entre a União e as empresas concessionárias, consoante será abordado e exemplificado no próximo capítulo.

---

<sup>85</sup> ANP. 4ª RODADA DE PARTILHA DE PRODUÇÃO – PRÉ-SAL. *Disponível em:* < <http://rodadas.anp.gov.br/pt/4-rodada-de-partilha-de-producao-pre-sal>>. Acesso em: 29 ago. 2018.

<sup>86</sup> ANP. 5ª RODADA DE PARTILHA DE PRODUÇÃO – PRÉ-SAL. CRONOGRAMA INDICATIVO. *Disponível em:* < <http://rodadas.anp.gov.br/pt/5-rodada-de-partilha-de-producao-pre-sal/cronograma-indicativo>>. Acesso em: 29 ago. 2018.

### 3 CONTROLE EXTERNO NAS DESESTATIZAÇÕES DE BLOCOS DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL NO BRASIL

#### 3.1 Controle Externo

Conforme preleciona Di Pietro, o controle da Administração Pública pode ser definido como:

o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico.<sup>87</sup>

Assim, de acordo com Maria Di Pietro, a Constituição estabelece um sistema de controle dos órgãos e entidades da Administração Pública em sentido amplo, a fim de assegurar que a Administração Pública como um todo exerça sua função em conformidade com os princípios jurídicos como a legalidade, finalidade pública, publicidade e os demais dispostos na Constituição e nas leis infraconstitucionais. Esse controle deve se limitar ao que está estabelecido na Constituição Federal, visto que é um tipo de interferência de um Poder sobre os outros e, portanto, trata-se de uma exceção ao princípio da separação dos poderes que não deve ser ampliada pela legislação infraconstitucional.<sup>88</sup>

Di Pietro explica ainda que, em decorrência da sua finalidade corretiva, o exercício do controle não pode ser negligenciado pelos órgãos a que a legislação constituiu esse poder-dever, sob pena de responsabilização pela omissão do responsável.<sup>89</sup>

Existem várias modalidades de classificação do controle, sendo uma delas a classificação do controle em interno e externo. O controle interno é aquele realizado em cada um dos Poderes sobre os seus próprios agentes e atos. Já o controle externo é exercido por um Poder sobre atos de outro Poder.<sup>90</sup>

Em relação às outorgas de blocos de exploração e produção de petróleo e gás natural o controle exercido é o controle externo, visto que o TCU, prestando auxílio

---

<sup>87</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 882.

<sup>88</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

<sup>89</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

<sup>90</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

ao Congresso Nacional, fiscaliza os procedimentos licitatórios, a realização dos contratos de concessão e a execução desses contratos realizados pela União, representada pela ANP e pelo CNPE. Portanto, têm-se uma fiscalização do Poder Legislativo sobre atos do Poder Executivo.

O artigo 70 da Constituição Federal de 1988 consigna que:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.<sup>91</sup>

Consoante Justen Filho, “o controle externo consiste na submissão da atividade administrativa à fiscalização exercitada por órgãos externos à estrutura do Poder que os praticou”.<sup>92</sup>

O controle externo se constitui em uma função específica e diferenciada que a Constituição Federal reservou a Poderes e órgãos determinados e que também se manifesta como um poder-dever desses órgãos.<sup>93</sup>

Porém, conforme discorre Justen Filho, existem limites para o exercício do controle externo, visto que o seu exercício não significa a supressão da separação de Poderes e sim a manutenção do equilíbrio entre eles. Assim, em regra, o titular do controle externo não adentra no mérito dos atos administrativos controlados e não tem competência para editar atos administrativos em lugar dos atos defeituosos. A competência para edição de atos continua sendo do órgão controlado e ao órgão controlador, em regra, cabe a desconstituição de atos administrativos defeituosos.<sup>94</sup>

A Constituição Federal dispõe sobre a fiscalização contábil, financeira e orçamentária do Estado na seção IX do capítulo que trata sobre o Poder Legislativo, nos artigos 70 a 75, o que demonstra e confirma que a fiscalização, mediante o

---

<sup>91</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa Brasileira de 1988*. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: 29 jul. 2018.

<sup>92</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 16. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 1072.

<sup>93</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 16. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

<sup>94</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 16. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

exercício do controle externo, é função precípua do Poder Legislativo, juntamente com a sua função legislativa.

### 3.2 Papel do Tribunal de Contas da União

Nos termos do artigo 71 da Constituição Federal, o Congresso Nacional detém a titularidade do controle externo, mas ele o exercerá com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU).<sup>95</sup> Esse mesmo artigo dispõe sobre as atribuições do TCU no que diz respeito ao exercício do controle externo.

Porém, é necessário consignar que o entendimento doutrinário é no sentido de que o TCU, apesar de prestar auxílio ao Congresso Nacional no exercício do controle externo, não possui nenhum vínculo de dependência hierárquica com o Poder Legislativo ou com qualquer outro Poder. Esse entendimento é fortalecido com o artigo 44 da Constituição Federal, que dispõe sobre os órgãos do Poder Legislativo e não inclui o TCU entre eles.<sup>96</sup>

O artigo 4º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei nº 8.443/1992) diz, ainda, que o tribunal “tem jurisdição própria e privativa, em todo o território nacional, sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência.”<sup>97</sup>

Nos termos do artigo 5º da Lei Orgânica do TCU, estão sujeitas à jurisdição do Tribunal, dentre outras constantes no referido artigo, qualquer pessoa física, órgão ou entidade da administração direta e indireta da União que “utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária”.<sup>98</sup>

Uma das principais atribuições do TCU é o exercício do controle externo na modalidade de fiscalização. De acordo com o artigo 70 da CF/1988, tal fiscalização

---

<sup>95</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa Brasileira de 1988*. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: 29 jul. 2018.

<sup>96</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 16. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

<sup>97</sup> BRASIL. *Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992*. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília, 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L8443.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L8443.htm)> Acesso em: 03 ago. 2018.

<sup>98</sup> BRASIL. *Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992*. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília, 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L8443.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L8443.htm)> Acesso em: 03 ago. 2018.



deve ser contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração Direta e Indireta.<sup>99</sup>

Como as atividades de pesquisa e exploração dos blocos de petróleo e gás natural constituem monopólio da União e este monopólio foi flexibilizado com a EC nº 9/1995, que permitiu que a União contrate empresas públicas ou privadas para realização dessas atividades<sup>100</sup>, tal contratação deve ser fiscalizada pelo TCU, visto que essa é uma das atividades sujeitas à sua jurisdição.

A Lei Orgânica do TCU, em seu artigo 41, I, “b”, dispõe que o TCU efetuará a fiscalização de atos de que resulte receita ou despesa, a fim de assegurar a eficácia do controle, competindo-lhe o acompanhamento dos editais de licitação e dos contratos, inclusive administrativos.<sup>101</sup>

As outorgas de blocos exploratórios de petróleo e seus derivados geram elevadas receitas à União, tanto no regime de concessão quanto no regime da partilha de produção, visto que as empresas outorgadas recebem o direito de explorar os blocos de petróleo, mas têm que pagar à União royalties, bônus de assinatura e participações especiais.<sup>102</sup> Portanto, a outorga de blocos de exploração e produção de petróleo e seus derivados resulta receitas à União e deve ser fiscalizada pelo TCU.

### **3.3 O controle externo nas desestatizações de blocos de petróleo e gás natural no Brasil, após a Emenda Constitucional nº 9/1995**

Como esclarecido anteriormente neste trabalho, as licitações para a concessão de blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural são regidas pelos artigos 175 a 177 da Constituição Federal, pela legislação específica, especialmente, as Leis nº 9.478/1997 e nº 12.351/2010 e pela Resolução nº 18/2015 da ANP.

<sup>99</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa Brasileira de 1988*. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: 29 jul. 2018.

<sup>100</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa Brasileira de 1988*. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: 10 mar. 2018.

<sup>101</sup> BRASIL. *Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992*. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília, 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L8443.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L8443.htm)> Acesso em: 03 ago. 2018.

<sup>102</sup> ANP. *EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE ÓLEO E GÁS*. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/wwwanp/exploracao-e-producao-de-oleo-e-gas>>. Acesso em: 17 mar. 2018.

Além das diretrizes emanadas pelas normas acima mencionadas, a outorga de áreas para exploração e produção de petróleo e seus derivados segue, também, as estratégias definidas pela Presidência da República e pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE). Cabe ao CNPE, entre outras atribuições, definir os blocos que serão objeto de concessão ou partilha de produção e definir a estratégia de desenvolvimento econômico e tecnológico da indústria petrolífera. A ANP, conforme descrito no primeiro capítulo deste trabalho, é responsável pelas atividades operacionais inerentes ao planejamento e execução da outorga dos blocos exploratórios, incluindo a realização das licitações das áreas a serem outorgadas, bem como pela regulamentação do setor petrolífero.<sup>103</sup>

No âmbito do Tribunal de Contas da União, a matéria atualmente encontra-se disciplinada pela Instrução Normativa nº 27/1998, editada pelo próprio TCU, que dispõe sobre o acompanhamento dos processos de desestatização, como consta em seu artigo 1º:

Ao Tribunal de Contas da União compete acompanhar, fiscalizar e avaliar os processos de desestatização realizados pela Administração Pública Federal, compreendendo as privatizações de empresas, inclusive instituições financeiras, e as concessões, permissões e autorizações de serviço público, nos termos do art. 175 da Constituição Federal e das normas legais pertinentes.<sup>104</sup>

O artigo 7º da IN nº 27/1998 do TCU dispõe que a fiscalização realizada pelo Tribunal de Contas da União sobre os processos de outorga de concessão deverá ser prévia ou concomitante e deverá seguir quatro estágios determinados pela Instrução Normativa, mediante análise dos documentos enviados ao Tribunal em cada estágio, conforme explicitado a seguir.<sup>105</sup>

No primeiro estágio, o TCU analisa o relatório sintético sobre os estudos de viabilidade técnica e econômica do empreendimento, o relatório dos estudos,

---

<sup>103</sup> QUINTANS, Luiz Cesar P. *Manual de direito do petróleo*. São Paulo: Atlas, 2015.

<sup>104</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Instrução Normativa nº 27, de 02 de dezembro de 1998*. Dispõe sobre a fiscalização pelo Tribunal de Contas da União dos processos de desestatização. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/instrucao-normativa-n-27.htm>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

<sup>105</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Instrução Normativa nº 27, de 02 de dezembro de 1998*. Dispõe sobre a fiscalização pelo Tribunal de Contas da União dos processos de desestatização. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/instrucao-normativa-n-27.htm>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

levantamentos, projetos, obras e despesas já efetuados e vinculados à outorga e o relatório sintético sobre os estudos de impactos ambientais do empreendimento.<sup>106</sup>

No segundo estágio, conforme inciso II do artigo 7º da IN 27/1998 do TCU, ocorre a análise dos documentos relacionados à pré-qualificação dos licitantes, incluindo os recursos que forem interpostos e as decisões proferidas, além da análise do edital de licitação, da minuta do contrato e das comunicações e esclarecimentos eventualmente enviados às empresas participantes, bem como as impugnações ao edital e as respostas às impugnações.<sup>107</sup>

O inciso III do referido artigo dispõe sobre o terceiro estágio da fiscalização do TCU, que abrange a análise das atas e relatórios da fase de habilitação dos licitantes e das atas e relatórios da fase de julgamento das propostas, bem como de eventuais recursos e suas respostas.<sup>108</sup>

No último estágio, o TCU analisa o ato de outorga e o contrato de concessão realizado entre as empresas vencedoras do certame e a União.<sup>109</sup>

Nos termos do artigo 10 da IN nº 27/1998, mesmo se o processo de outorga de concessão se enquadrar nos casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação previstos em lei, o órgão ou entidade federal responsável pela outorga deverá encaminhar ao TCU, semestralmente, relatório sintético sobre as outorgas realizadas e sobre os contratos firmados no semestre anterior.<sup>110</sup>

---

<sup>106</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Instrução Normativa nº 27, de 02 de dezembro de 1998*. Dispõe sobre a fiscalização pelo Tribunal de Contas da União dos processos de desestatização. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/instrucao-normativa-n-27.htm>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

<sup>107</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Instrução Normativa nº 27, de 02 de dezembro de 1998*. Dispõe sobre a fiscalização pelo Tribunal de Contas da União dos processos de desestatização. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/instrucao-normativa-n-27.htm>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

<sup>108</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Instrução Normativa nº 27, de 02 de dezembro de 1998*. Dispõe sobre a fiscalização pelo Tribunal de Contas da União dos processos de desestatização. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/instrucao-normativa-n-27.htm>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

<sup>109</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Instrução Normativa nº 27, de 02 de dezembro de 1998*. Dispõe sobre a fiscalização pelo Tribunal de Contas da União dos processos de desestatização. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/instrucao-normativa-n-27.htm>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

<sup>110</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Instrução Normativa nº 27, de 02 de dezembro de 1998*. Dispõe sobre a fiscalização pelo Tribunal de Contas da União dos processos de desestatização. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/instrucao-normativa-n-27.htm>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

Além dos processos de outorga das concessões de blocos exploratórios de petróleo e gás natural, o TCU também é o responsável por fiscalizar a execução dos contratos de concessão, depois de finalizada a outorga. Conforme artigo 11 da IN nº 27/1998 do TCU, a fiscalização da fase de execução contratual observará se as normas pertinentes e as cláusulas contratuais estão sendo fielmente cumpridas pelos concessionários, bem como avaliará as ações e as diretrizes do órgão concedente e da agência reguladora do setor.<sup>111</sup>

Importante consignar que esse ano foi aprovada pelo TCU a Instrução Normativa nº 81/2018, que terá vigência a partir de janeiro de 2019 e revogará a IN nº 27/1998 do TCU, alterando o rito das fiscalizações instituído pela Instrução Normativa utilizada até dezembro de 2018<sup>112</sup>.

Todas as rodadas de licitação que ocorreram desde a Emenda Constitucional nº 9/1995 até a finalização deste trabalho (setembro de 2018), tanto na modalidade de concessão quanto na modalidade de partilha de produção, foram fiscalizadas pelo TCU e tiveram sua fiscalização regida pela IN nº 27/1998 do TCU, visto que a primeira rodada de licitação de blocos exploratórios de petróleo ocorreu em junho de 1999, pelo regime da concessão.<sup>113</sup>

Conforme descrito no portal eletrônico da ANP, já aconteceram 15 rodadas de licitação de blocos no regime de concessão e 5 rodadas de licitação de blocos no regime de partilha de produção, sendo que a décima quinta rodada de concessão e a quarta e a quinta rodadas de partilha de produção ainda estão em andamento.<sup>114</sup>

---

<sup>111</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Instrução Normativa nº 27, de 02 de dezembro de 1998*. Dispõe sobre a fiscalização pelo Tribunal de Contas da União dos processos de desestatização. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/instrucao-normativa-n-27.htm>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

<sup>112</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Instrução Normativa nº 81 de 20 de junho de 2018*. Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/ato-normativo/\\*TIPO:%2528%22Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%22%2529%20NUMATO:%2281%22%20NUMANOATO:%222018%22/DTRELEVANCIA%20desc,NUMATO%20desc/0/%20](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/ato-normativo/*TIPO:%2528%22Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%22%2529%20NUMATO:%2281%22%20NUMANOATO:%222018%22/DTRELEVANCIA%20desc,NUMATO%20desc/0/%20)>. Acesso em: 23 ago. 2018.

<sup>113</sup> ANP. 1ª RODADA DE LICITAÇÃO DE BLOCOS. Disponível em: <<http://rodadas.anp.gov.br/pt/concessao-de-blocos-exploratorios-1/1-rodada-de-licitacao-de-blocos>>. Acesso em: 25 ago. 2018.

<sup>114</sup> ANP. AS RODADAS DE LICITAÇÕES. Disponível em: <<http://rodadas.anp.gov.br/pt/entenda-as-rodadas/as-rodadas-de-licitacoes>>. Acesso em: 25 ago. 2018.

A título de exemplificação, seguem algumas decisões tomadas pelos Ministros do TCU no âmbito dos processos de fiscalização de algumas das referidas desestatizações.

Na primeira rodada de licitação de blocos exploratórios pelo regime de concessão, o TCU detectou a existência de falhas, mas elas não prejudicaram o andamento do procedimento licitatório. Entretanto, o TCU fez algumas determinações, tais como o envio de documentações faltantes e a regulamentação de itens do contrato a ser assinado, como visto a seguir:

ACOMPANHAMENTO DOS PROCEDIMENTOS ADOTADOS PELA ANP, VISANDO A CONCESSÃO DE ÁREAS NO TERRITÓRIO NACIONAL PARA A EXPLORAÇÃO, DESENVOLVIMENTO E PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL. DETECÇÃO DE FALHAS QUE, ENTRETANTO, NÃO PREJUDICARAM O ANDAMENTO DO PROCEDIMENTO DA LICITAÇÃO. DETERMINAÇÕES. O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE: 8.1 aprovar com ressalva os três estágios da "Primeira Rodada de Licitações para Concessão de Permissão para Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural, realizada pela Agência Nacional de Petróleo (ANP); 8.2 determinar à Agência Nacional do Petróleo (ANP) que: 8.2.1 em relação ao primeiro estágio, encaminhe ao Tribunal de Contas da União, em futuras licitações, os estudos de viabilidade econômica para todos os blocos que façam parte dessas licitações, conforme previsto na alínea "a", inciso I, art. 7º, da Instrução Normativa TCU nº 27/98; 8.2.2 em relação ao segundo estágio: 8.2.2.1 regulamente o inciso I do art. 39 da Lei nº 9.478/97 uma vez que a regulamentação promovida pela Portaria ANP nº 105/1999 não atendeu ao disposto no item 8.1.1 da Decisão nº 351/1999; 8.2.2.2 adote para os contratos decorrentes da "Primeira Rodada de Licitações para Concessão de Permissão para Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural" o mesmo padrão utilizado nos contratos já assinados com a PETROBRÁS no que se refere à aplicação de penalidades, ante o que dispõe o art. 43, inciso XII, da Lei nº 9.478/93; 8.2.2.3 edite regulamentação relativa às penalidades previstas nos contratos assinados com a PETROBRÁS; [...]<sup>115</sup>

Na quinta rodada de licitação para outorga de blocos exploratórios de petróleo e derivados, pelo regime de concessão, a ANP realizou a alteração de alguns procedimentos que eram adotados nas rodadas anteriores, e incluiu diretrizes ambientais relativas aos blocos marítimos ofertados. O TCU não encontrou falhas ou

<sup>115</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo 005.109/1999-0. Decisão nº 493/1999. Plenário. Entidade: Agência Nacional do Petróleo – ANP. Relator: Ministro Adhemar Paladini Ghisi. Brasília, 04 de agosto de 1999. Disponível em: <  
[http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/SIDOC/geradoSIDOC\\_DC04933399P.pdf](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/SIDOC/geradoSIDOC_DC04933399P.pdf)>.  
Acesso em: 25 ago. 2018.

irregularidades em nenhum dos quatro estágios de fiscalização e, por isso, a rodada de licitação foi aprovada, como pode ser visto no voto do ministro relator, colacionado a seguir:

Apresentada a documentação prevista no art. 7º da IN/TCU nº 27/98, não foram detectadas falhas ou irregularidades nos procedimentos adotados pela ANP, razão pela qual eles estão em condições de serem aprovados. 2.A registrar que, nesta quinta rodada de licitações, a ANP modificou alguns aspectos da sistemática que vinha sendo adotada nas rodadas anteriores. Modificaram-se, por exemplo, a forma de definição das áreas a serem licitadas (fls. 69/70, 72/73, v.p), as regras para as ofertas a serem apresentadas (fls. 70/71, v.p), os critérios de julgamento das propostas (fls. 78/81, v.p). Foi incluída a variável ambiental no processo de licitação (fls. 74/75, v.p). 3.Foram também atendidas as determinações feitas pelo TCU na Decisão nº 232/2002 - Plenário - TCU, relativa à terceira rodada de licitações, com a edição de norma definidora das penalidades aplicáveis às atividades da indústria de petróleo (Portaria ANP nº 234) e com a retirada, dos contratos de concessão, dos mecanismos de aprovação tácita ou automática (fl. 77, v.p). Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.<sup>116</sup>

A nona rodada de licitação dos blocos exploratórios de petróleo e seus derivados pelo regime da concessão ocorreu em 2007 e o valor agregado de bônus de assinatura alcançou o valor de R\$ 2,1 bilhões, conforme *site* da ANP.<sup>117</sup> No processo de acompanhamento dessa rodada pelo TCU, o primeiro e o terceiro estágios de fiscalização foram aprovados sem ressalvas, por estarem de acordo com os requisitos determinados pela IN nº 27/1998 do TCU. O segundo estágio, porém, foi aprovado com ressalvas e o TCU fez algumas determinações à ANP, conforme acórdão colacionado a seguir:

ACOMPANHAMENTO. AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO. OUTORGA DE CONCESSÃO PARA EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL. NONA RODADA DE LICITAÇÕES. APROVAÇÃO DO PRIMEIRO E TERCEIRO ESTÁGIOS. APROVAÇÃO DO 2º ESTÁGIO COM RESSALVAS. DETERMINAÇÕES. VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento da 9ª rodada de licitações com vistas à outorga de concessão para exploração e produção de petróleo e gás natural,

<sup>116</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Tomada de Contas. TC 018.103/2002-4. Acórdão 520/2004. Plenário. Entidade: Agência Nacional do Petróleo – ANP. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar. Brasília, 05 de maio de 2004. *Disponível em:* <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/quinta%2520rodada%2520de%2520licita%25C3%25A7%25C3%25B5es%2520desestatiza%25C3%25A7%25C3%25A3o/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/19/false>>. Acesso em: 25 ago. 2018.

<sup>117</sup> ANP. 9ª RODADA DE LICITAÇÃO DE BLOCOS. *Disponível em:* <<http://rodadas.anp.gov.br/pt/concessao-de-blocos-exploratorios-1/9-rodada-de-licitacao-de-blocos>>. Acesso em: 30 ago. 2018.

realizada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP, ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em: 9.1. aprovar o 1º e 3º estágios da 9ª rodada de licitações em epígrafe; 9.2. aprovar com ressalvas o 2º estágio da 9ª rodada de licitações; 9.3. determinar à ANP que: 9.3.1. envie a este Tribunal a documentação pertinente à regulamentação do processo de certificação de conteúdo local relativo aos contratos de concessão para exploração e produção de petróleo e gás natural e discrimine, pormenorizadamente, a sistemática que será adotada na fiscalização de conteúdo local; 9.3.2. atente quanto à inclusão, nos editais de licitações para concessões de blocos exploratórios de petróleo e gás natural, das cláusulas obrigatórias previstas nos artigos 37 a 39 da Lei nº 9.478/1997; [Item tornado insubsistente pelo AC-0015-02/09-P.] 9.3.3. promova aditivos nos contratos decorrentes da presente 9ª rodada de licitações, de modo que conste indicação no sentido de que caberá ao concessionário o pagamento das indenizações devidas por desapropriações ou servidões necessárias ao cumprimento do contrato, em consonância com o art. 23, inciso IV, da Portaria ANP nº 174/1999, c/c art. 37, inciso V, da Lei nº 9.478/1997; [Item tornado insubsistente pelo AC-0015-02/09-P.] 9.4. [...].<sup>118</sup>

A décima quinta rodada de licitação para outorga de concessão de blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural foi iniciada em dezembro de 2017 e ainda está em andamento, tendo o seu final previsto para o dia 30/11/2018. Porém, o TCU já analisou e encontrou indícios de irregularidades no primeiro estágio de fiscalização.

Uma das irregularidades foi o descumprimento do prazo para envio da documentação relativa ao primeiro estágio. Outra irregularidade, que resultou na edição de uma medida cautelar pelo TCU, foi a inclusão de dois blocos adjacentes à “Área de Saturno”, um polígono do pré-sal, nessa rodada de licitação pelo regime da concessão. O TCU entendeu que a totalidade da “Área de Saturno” deveria ser declarada como estratégica e licitada na modalidade de partilha de produção. A escolha do CNPE de dividir a “Área de Saturno” e licitar uma parte pelo regime da concessão e a outra parte pelo regime de partilha de produção (na quarta rodada) levaria a União a uma situação desvantajosa, na qual perderia US\$ 1,25 bilhão em bônus de assinatura, sem contar as demais parcelas governamentais. Assim, não houve justificativa fundamentada para que a União suportasse essa renúncia de

<sup>118</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo 007.195/2007-9. Acórdão 1283/2008. Plenário. Entidade: Agência Nacional do Petróleo – ANP. Relator: Ministro Augusto Nardes. Brasília, 02 de julho de 2008. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/rodada%2520de%2520licita%25C3%25A7%25C3%25A3o/ANOACORDAO%253A%25222008%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/5/false>>. Acesso em: 30 ago. 2018.

receitas e o TCU determinou, cautelarmente, a retirada dos dois blocos de exploração da décima quinta rodada, para que eles entrassem em uma das rodadas de licitação a serem realizadas pelo regime da partilha de produção. Segue acórdão do TCU:

DESESTATIZAÇÃO. 15ª RODADA DE LICITAÇÕES PARA OUTORGA DE CONCESSÃO DE BLOCOS TERRESTRES E MARÍTIMOS PARA ATIVIDADES DE EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES AFETAS AO PRIMEIRO ESTÁGIO. DESCUMPRIMENTO DE DISPOSIÇÕES DA IN-TCU 27/1998 E DE DETERMINAÇÕES DESTA CORTE. PUBLICAÇÃO DE EDITAL DE LICITAÇÃO ANTES DA CONCLUSÃO DO EXAME DO PRIMEIRO ESTÁGIO. OMISSÃO NO ENCAMINHAMENTO DE TODOS OS DOCUMENTOS QUE FUNDAMENTARAM A ESCOLHA DOS BLOCOS A SEREM OFERTADOS. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVAS TÉCNICAS PARA DECISÃO DE SE PARTILHAR A ÁREA DE SATURNO EM BLOCOS OUTORGADOS MEDIANTE CONCESSÃO E EM BLOCOS OUTORGADOS POR PARTILHA DE PRODUÇÃO. CONTRADIÇÃO DE NOTAS TÉCNICAS APRESENTADAS. RISCO DE SUBAVALIAÇÃO DE ATIVOS. OITIVA PRÉVIA. ELEMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCARACTERIZAR A FUMAÇA DO BOM DIREITO E O PERIGO NA DEMORA. AUSÊNCIA DE PERIGO NA DEMORA REVERSO. MEDIDA CAUTELAR SUSPENSIVA DO CERTAME APENAS NO QUE SE REFERE AOS BLOCOS S-M-645 E S-M-534. RESTITUIÇÃO DOS AUTOS À UNIDADE TÉCNICA PARA INSTRUÇÃO DE MÉRITO. VISTOS, relatados e discutidos estes autos de processo de desestatização referente à 15ª Rodada de Licitações para blocos terrestres e marítimos, com vistas à outorga de contratos de concessão para atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural, realizada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP. ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em: 9.1. com fundamento no art. 276, **caput**, do Regimento Interno, determinar a suspensão cautelar dos procedimentos de oferta pública dos blocos S-M-645 e S-M-534, no âmbito da 15ª Rodada de Licitações, até que o Tribunal se pronuncie definitivamente quanto ao mérito das irregularidades apontadas nos autos; 9.2. encaminhar cópia deste Acórdão ao Conselho Nacional de Política Energética, à Agência Nacional do Petróleo, ao Ministério de Minas e Energia e à Secretaria-Geral da Presidência da República; e 9.3. [...].<sup>119</sup>

Esta recente atuação do TCU demonstrou a importância do controle externo ao realizar a fiscalização e o acompanhamento das rodadas de licitação para outorga dos blocos de exploração e produção de petróleo e derivados, visto que

<sup>119</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo 000.016/2018-7. Acórdão 672/2018. Plenário. Entidade: Agência Nacional do Petróleo – ANP; Ministério de Minas e Energia. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Brasília, 28 mar. 2018. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/rodada%2520de%2520licita%25C3%25A7%25C3%25A3o/ANOACORDAO%253A%25222018%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/22/false>>. Acesso em: 30 ago. 2018.



anteviu um prejuízo para a União de mais de um bilhão de dólares e determinou a correção do edital de licitação a tempo de evitar a renúncia de receitas.

A primeira rodada de licitação de blocos exploratórios de petróleo pelo regime da partilha de produção aconteceu no ano de 2013 e a rodada foi aprovada com ressalvas pelo TCU, em virtude de a ANP não ter observado o prazo determinado na IN 27/1998 do TCU para envio da documentação relativa ao quarto estágio da fiscalização ao Tribunal. Em relação ao primeiro estágio, a ANP cumpriu a determinação feita pelo TCU no Acórdão nº 2.736/2013 e obteve junto ao CNPE a aprovação para alteração do modelo do custo em óleo. Segue o acórdão proferido no processo de fiscalização e acompanhamento desta rodada:

ACOMPANHAMENTO DA PRIMEIRA RODADA DE LICITAÇÕES NO REGIME DE PARTILHA PARA OUTORGA DE EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL NO PRÉ-SAL. ANÁLISE DO SEGUNDO, TERCEIRO E QUARTO ESTÁGIOS, CONFORME INSTRUÇÃO NORMATIVA TCU 27/1998. APROVAÇÃO COM RESSALVAS. CIÊNCIA. ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em: 9.1. aprovar o segundo e o terceiro estágios de acompanhamento de outorga de blocos exploratórios de petróleo e gás natural, relativos à Primeira Rodada de Licitações no regime de partilha de produção, com espeque no art. 7º da Instrução Normativa TCU 27/1998; 9.2. aprovar, com ressalva, o quarto estágio de acompanhamento de outorga de blocos exploratórios de petróleo e gás natural, relativo à Primeira Rodada de Licitações no regime de partilha de produção, com fulcro no art. 7º da Instrução Normativa TCU 27/1998; 9.3. dar ciência à ANP que, no encaminhamento dos documentos relativos ao quarto estágio de acompanhamento do leilão em epígrafe, não foram atendidos os prazos estabelecidos na Instrução Normativa TCU 27/1998; 9.4. considerar implementada a recomendação constante do subitem 9.2 do Acórdão 2.736/2013-TCU-Plenário; 9.5. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado do Voto e do Relatório que o abalizam, ao Ministério de Minas e Energia, ao Conselho Nacional de Política Energética e à ANP; 9.4. encerrar o processo, forte no inciso V, do art. 169 do Regimento Interno do TCU.<sup>120</sup>

Na segunda rodada de licitação de blocos para exploração e produção de petróleo e derivados em áreas do pré-sal pelo regime da partilha de produção, o TCU aprovou o primeiro, segundo e terceiro estágios, por terem sido atendidos todos os

<sup>120</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo 015.934/2013-6. Acórdão 2643/2015. Plenário. Entidade: Agência Nacional do Petróleo – ANP. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Brasília, 21 de outubro de 2018. *Disponível em:* <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/1593420136.PROC/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>>. Acesso em: 25 ago. 2018.

requisitos da IN nº 27/1998 do TCU. Fez ainda uma recomendação ao CNPE para que haja uma ampliação das atividades interinstitucionais entre o MME, a ANP e os órgãos ambientais no sentido de realizarem avaliações conjuntas que gerem o aperfeiçoamento dos procedimentos prévios às contratações das áreas exploratórias quanto aos licenciamentos ambientais de cada área. A referida recomendação pode ser vista no acórdão a seguir colacionado:

DESESTATIZAÇÃO. 2ª RODADA DE LICITAÇÕES PARA OUTORGA DE BLOCO PARA EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL EM ÁREA DO PRÉ-SAL NO REGIME DE PARTILHA DE PRODUÇÃO. EXAME DE PRIMEIRO, SEGUNDO E TERCEIRO ESTÁGIOS NOS TERMOS DA IN-TCU 27/1998. ATENDIMENTO AOS REQUISITOS FORMAIS. CIÊNCIA. RECOMENDAÇÃO. RESTITUIÇÃO DOS AUTOS À UNIDADE TÉCNICA PARA EXAME DO QUARTO ESTÁGIO. VISTOS, relatados e discutidos estes autos de processo de desestatização referente à Segunda Rodada de Licitações para outorga de blocos, em áreas do pré-sal, para exploração e produção de petróleo e gás natural em regime de partilha de produção, realizada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP; ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, em: 9.1. com fundamento no art. 258, inciso II, do Regimento Interno do TCU, considerar que, sob o ponto de vista formal, foram atendidos os requisitos do primeiro, do segundo e do terceiro estágios da outorga previstos no art. 7º, incisos I, II e III, e no art. 8º, incisos I, II e III, da Instrução Normativa TCU 27/1998; 9.2. com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) que, no âmbito das ações interinstitucionais entre as entidades da área de energia e meio ambiente, promovidas pelo Conselho, seja desenvolvida avaliação conjunta que aponte opções de aperfeiçoamento de procedimentos prévios às contratações das áreas exploratórias de petróleo e gás natural que possam conferir maior segurança e previsibilidade aos respectivos licenciamentos ambientais, de modo a conferir maior valorização às áreas licitadas e a evitar atrasos para os inícios dos projetos e para seus frutos econômicos; 9.3. [...] 9.4. [...].<sup>121</sup>

Com essa decisão é possível perceber que o TCU fiscaliza não só a viabilidade técnica e financeira das concessões como também verifica a viabilidade ambiental dos blocos a serem outorgados.

<sup>121</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo 021.357/2017-0. Acórdão 1388/2018. Plenário. Entidade: Agência Nacional do Petróleo – ANP. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Brasília, 20 de junho de 2018. Disponível em: <  
<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/rodada%2520licili%25C3%25A7%25C3%25B5es%2520outorga%2520petr%25C3%25B3leo/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/4/fafal>> Acesso em: 30 ago. 2018.

A quarta rodada de licitações pelo regime de partilha de produção aconteceu no dia 07/06/2018 e arrecadou, conforme portal eletrônico da ANP, R\$ 3,15 bilhões em bônus de assinatura e gerará R\$ 738 milhões em investimentos previstos para a fase de exploração.<sup>122</sup> Como o procedimento licitatório ainda não foi concluído, o TCU examinou apenas o primeiro e segundo estágios, sendo que o acórdão a seguir se refere à análise do segundo estágio, que foi aprovado por atender aos requisitos da Instrução Normativa nº 27/1998 do TCU.

DESESTATIZAÇÃO. 4ª RODADA DE LICITAÇÕES PARA OUTORGA DE BLOCO PARA EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL EM ÁREA DO PRÉ-SAL NO REGIME DE PARTILHA DE PRODUÇÃO. EXAME DO SEGUNDO ESTÁGIO NOS TERMOS DA IN-TCU 27/1998. ATENDIMENTO AOS REQUISITOS FORMAIS. CIÊNCIA. RESTITUIÇÃO DOS AUTOS À UNIDADE TÉCNICA PARA EXAME DOS DEMAIS ESTÁGIOS. VISTOS, relatados e discutidos estes autos de processo de desestatização referente à Quarta Rodada de Licitações no Regime de Partilha de Produção, com vistas à outorga de bloco para exploração e produção de petróleo e gás natural em áreas do pré-sal, realizada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) ; ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, em: 9.1. com fundamento no art. 258, inciso II, do Regimento Interno do TCU, considerar que, sob o ponto de vista formal, foram atendidos os requisitos do segundo estágio da outorga previstos no art. 7º, inciso II, e no art. 8º, inciso II, da Instrução Normativa TCU 27/1998; 9.2. [...]; 9.3. [...].<sup>123</sup>

Importante consignar que, conforme relatório do TCU sobre a quarta rodada de licitações, em decorrência da medida de urgência proferida no processo de fiscalização da décima quinta rodada de licitações no regime da concessão explicitada anteriormente, o MME e a ANP resolveram excluir o “Bloco de Saturno” da quarta rodada de licitações no regime da partilha de produção, a fim de que fosse possível a continuidade dessa rodada. Assim, foi definido que o “Bloco de Saturno”, juntamente com os dois blocos excluídos da décima quinta rodada no regime de concessão que

<sup>122</sup> ANP. 4ª RODADA DE PARTILHA DE PRODUÇÃO – PRÉ-SAL. Disponível em: <<http://rodadas.anp.gov.br/pt/4-rodada-de-partilha-de-producao-pre-sal>>. Acesso em: 29 ago. 2018.

<sup>123</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo 003.403/2018-1. Acórdão 1386/2018. Plenário. Entidade: Agência Nacional do Petróleo – ANP. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Brasília, 20 de junho de 2018. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/4%2520rodada%2520licita%25205C3%25A7%25205C3%25B5es%2520outorga%2520petr%25205C3%25B3leo/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/4/false>>. Acesso em: 30 ago. 2018.

também fazem parte da “Área de Saturno”, será ofertado no âmbito da quinta rodada de partilha de produção, que já está em andamento.<sup>124</sup>

É possível observar, por meio dos exemplos supracitados, a importância do Controle Externo nas desestatizações de blocos de exploração de petróleo e gás natural que são realizadas no âmbito das Licitações promovidas pela ANP.

Pode-se ver, por meio dos casos analisados, que as decisões proferidas pelo TCU induziram, desde a sua origem, um aprimoramento regulatório por parte da Agência na condução dos leilões realizados. Como visto no caso recente da licitação ocorrida no âmbito da 15ª Rodada de Concessão, o TCU em uma de suas decisões ajudou a evitar um prejuízo financeiro para a União que passaria despercebido caso não houvesse a fiscalização da Corte de Contas.

Confirma-se, assim, a relevância do órgão no exercício de sua competência constitucional ao auxiliar o Congresso Nacional na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, materializada aqui por meio das desestatizações de suas reservas petrolíferas.

---

<sup>124</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo 003.403/2018-1. Acórdão 1386/2018. Plenário. Entidade: Agência Nacional do Petróleo – ANP. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Brasília, 20 de junho de 2018. Disponível em: <  
<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/4%2520rodada%2520licita%25C3%25A7%25C3%25B5es%2520outorga%2520petr%25C3%25B3leo/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/4/false>> Acesso em: 30 ago. 2018.

## CONCLUSÃO

Este trabalho buscou evidenciar as semelhanças e as diferenças entre os regimes jurídicos coexistentes atualmente no Brasil para a regulação do setor petrolífero e das desestatizações de blocos exploratórios de petróleo e seus derivados. Discorreu, também, sobre os principais conceitos do setor de petróleo.

Como explicitado ao longo deste trabalho, até a promulgação da Emenda Constitucional nº 9/1995 as atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural eram monopólio da União, sendo exercidas exclusivamente pela Petrobras. A referida Emenda Constitucional flexibilizou o monopólio da União, permitindo a contratação de empresas estatais ou privadas para a realização das atividades de exploração e produção. Importante consignar que o monopólio continua sendo da União, mas a Constituição Federal não exige mais que essas atividades sejam exercidas diretamente pela União.<sup>125</sup>

Em virtude da flexibilização do monopólio da União, foi possível a existência dos três regimes analisados nesse trabalho para outorga dos blocos exploratórios de petróleo e gás natural, quais sejam: concessão, partilha de produção e cessão onerosa.

Desse modo, a União deixou de realizar as atividades de exploração e produção de petróleo e derivados de maneira direta e passou a poder contratar empresas estatais ou privadas para realização dessas atividades. Essas contratações devem ser precedidas de licitação, exceto no regime da cessão onerosa, conforme determinado nos artigos 37, XXI, 173, §1º, III e 175 da Constituição Federal e nas Leis nº 9.478/1997 e nº 12.351/2010.

A coexistência dos três regimes de regulamentação das outorgas de blocos de exploração e produção de petróleo e derivados causa falta de uniformidade entre os procedimentos licitatórios e, conseqüentemente, entre as fiscalizações realizadas pelo TCU. Portanto, a título de contribuição acadêmica, sugere-se a edição de uma nova legislação que institua um regime único para regulamentação das outorgas dos blocos exploratórios de petróleo e gás natural.

---

<sup>125</sup> GIAMBIAGI, Fábio; LUCAS, Luiz Paulo Vellozo (Org.). *Petróleo: reforma e contrarreforma do setor petrolífero brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

O objetivo principal deste trabalho foi analisar a atuação do controle externo, por meio do Tribunal de Contas da União, nas rodadas de licitação dos blocos exploratórios de petróleo e gás natural.

Conforme consignado no terceiro capítulo deste trabalho, o TCU fiscaliza todas as rodadas de licitações para outorga de blocos de exploração e produção de petróleo e gás natural promovidas pela ANP. Ele acompanha e analisa toda a documentação referente às etapas das licitações, tais como viabilidade dos blocos, ao edital de licitação, às propostas e qualificações dos licitantes, à assinatura do contrato de concessão, além de acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos decorrentes das referidas licitações.

Com a análise da jurisprudência do TCU, pôde-se perceber que o Tribunal fiscaliza não só a viabilidade técnica e financeira das concessões como também verifica a viabilidade ambiental dos blocos petrolíferos que serão outorgados.

Caso o TCU verifique alguma irregularidade nas licitações cabe a ele proferir determinações à ANP ou ao CNPE, dependendo do que for encontrado, para que regularizem o procedimento licitatório.

Uma dessas determinações foi proferida em março de 2018 no processo de fiscalização da décima quinta rodada de licitações pelo regime da concessão, como medida cautelar, e impediu a ocorrência de uma renúncia de receita pela União, superior a um bilhão de dólares.

Confirma-se, assim, a relevância do órgão no exercício de sua competência constitucional ao auxiliar o Congresso Nacional na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, materializada aqui por meio das desestatizações de suas reservas petrolíferas. Ao exercer o controle externo a ele imputado pela Constituição Federal, o TCU preserva os interesses da União e pode evitar diversos prejuízos ao erário.

## REFERÊNCIAS

ANP. 1ª RODADA DE LICITAÇÃO DE BLOCOS. *Disponível em:* <<http://rodadas.anp.gov.br/pt/concessao-de-blocos-exploratorios-1/1-rodada-de-licitacao-de-blocos>>. Acesso em: 25 ago. 2018.

ANP. 15ª RODADA DE LICITAÇÃO DE BLOCOS. RESULTADOS. *Disponível em:* <<http://rodadas.anp.gov.br/pt/15-rodada-de-licitacao-de-blocos/resultado>>. Acesso em: 20 maio 2018.

ANP. 4ª RODADA DE PARTILHA DE PRODUÇÃO – PRÉ-SAL. *Disponível em:* <<http://rodadas.anp.gov.br/pt/4-rodada-de-partilha-de-producao-pre-sal>>. Acesso em: 29 ago. 2018.

ANP. 5ª RODADA DE PARTILHA DE PRODUÇÃO – PRÉ-SAL. ÁREAS OFERECIDAS. *Disponível em:* <<http://rodadas.anp.gov.br/pt/5-rodada-de-partilha-de-producao-pre-sal/areas-oferecidas>>. Acesso em: 20 maio 2018.

ANP. 5ª RODADA DE PARTILHA DE PRODUÇÃO – PRÉ-SAL. CRONOGRAMA INDICATIVO. *Disponível em:* <<http://rodadas.anp.gov.br/pt/5-rodada-de-partilha-de-producao-pre-sal/cronograma-indicativo>>. Acesso em: 29 ago. 2018.

ANP. 9ª RODADA DE LICITAÇÃO DE BLOCOS. *Disponível em:* <<http://rodadas.anp.gov.br/pt/concessao-de-blocos-exploratorios-1/9-rodada-de-licitacao-de-blocos>>. Acesso em: 30 ago. 2018.

ANP. AS RODADAS DE LICITAÇÕES. *Disponível em:* <<http://rodadas.anp.gov.br/pt/entenda-as-rodadas/as-rodadas-de-licitacoes>>. Acesso em: 25 ago. 2018.

ANP. EDITAL DE LICITAÇÕES. 4ª RODADA DE LICITAÇÕES DE PARTILHA DE PRODUÇÃO. *Disponível em:* <[http://rodadas.anp.gov.br/arquivos/Round\\_P4/Edital/edital\\_lp4.pdf](http://rodadas.anp.gov.br/arquivos/Round_P4/Edital/edital_lp4.pdf)>. Acesso em: 12 maio 2018.

ANP. EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE ÓLEO E GÁS. *Disponível em:* <<http://www.anp.gov.br/wwwanp/exploracao-e-producao-de-oleo-e-gas>>. Acesso em: 17 mar. 2018.

ANP. INSTITUCIONAL. *Disponível em:* <<http://www.anp.gov.br/institucional>>. Acesso em: 08 abr. 2018.

ANP. OS REGIMES DE CONCESSÃO E DE PARTILHA. RODADAS DE LICITAÇÕES DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL. *Disponível em:* <<http://rodadas.anp.gov.br/pt/entenda-as-rodadas/os-regimes-de-concessao-e-de-partilha>>. *Acesso em:* 20 mai. 2018.

BRASIL. *Constituição da República Federativa Brasileira de 1988*. Brasília, 1988. *Disponível em:* <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> *Acesso em:* 10 mar. 2018.

BRASIL. *Decreto nº 8.063, de 1º de agosto de 2013*. Cria a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A. - PPSA, aprova o seu Estatuto Social, e dá outras providências. Brasília, 2013. *Disponível em:* <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/decreto/D8063.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/D8063.htm)>. *Acesso em:* 20 maio 2018.

BRASIL. *Decreto nº 8.871, de 6 de outubro de 2016*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério de Minas e Energia, remaneja cargos em comissão e funções gratificadas e substitui cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superior - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo Federal - FCPE. Brasília, 2016. *Disponível em:* <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8871.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8871.htm)>. *Acesso em:* 29 mar. 2018.

BRASIL. *Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992*. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília, 1992. *Disponível em:* <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L8443.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L8443.htm)> *Acesso em:* 03 ago. 2018.

BRASIL. *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 1993. *Disponível em:* <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8666cons.htm)>. *Acesso em:* 15 abr. 2018.

BRASIL. *Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997*. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Brasília, 1997. *Disponível em:* <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9478.htm)>. *Acesso em:* 10 mar. 2018.

BRASIL. *Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010*. Autoriza a União a ceder onerosamente à Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRAS o exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos de que trata o inciso I do art. 177 da Constituição Federal, e dá outras providências.



Brasília, 2010. *Disponível em:* < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12276.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12276.htm)> *Acesso em:* 28 mar. 2018.

BRASIL. *Lei nº 12.304, de 2 de agosto de 2010.* Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA) e dá outras providências. Brasília, 2010. *Disponível em:* <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12304.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12304.htm)> *Acesso em:* 15 abr. 2018.

BRASIL. *Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010.* Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências. Brasília, 2010. *Disponível em:* < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm)> *Acesso em:* 17 mar. 2018.

BRASIL. Resolução ANP nº 18, de 18 de março de 2015. *Disponível em:* <[http://nxt.anp.gov.br/NXT/gateway.dll/leg/resolucoes\\_anp/2015/mar%C3%A7o/ranp%2018%20-%202015.xml?f=templates&fn=document-frameset.htm](http://nxt.anp.gov.br/NXT/gateway.dll/leg/resolucoes_anp/2015/mar%C3%A7o/ranp%2018%20-%202015.xml?f=templates&fn=document-frameset.htm)>. *Acesso em:* 20 maio 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI 3275/DF. Tribunal Pleno. Requerente: Governador do Estado do Paraná. Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Carlos Britto. Relator p/ acórdão: Min. Eros Grau. Brasília, 16 de março de 2005. *Disponível em:* <<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28PETROLEO+CONCESSAO+LICITACAO%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/y8e9xkyf>>fhttp://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28PETROLEO+CONCESSAO+LICITACAO%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/y8e9xkyf>. *Acesso em:* 15 abr. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Instrução Normativa nº 27, de 02 de dezembro de 1998.* Dispõe sobre a fiscalização pelo Tribunal de Contas da União dos processos de desestatização. *Disponível em:* <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/instrucao-normativa-n-27.htm>>. *Acesso em:* 15 ago. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Instrução Normativa nº 81 de 20 de junho de 2018.* *Disponível em:* < [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/ato-normativo\\*/TIPO:%2528%22Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%22%2529%20NUMATO:%2281%22%20NUMANOATO:%222018%22/DTRELEVANCIA%20desc,NUMATO%20desc/0/%20](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/ato-normativo*/TIPO:%2528%22Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%22%2529%20NUMATO:%2281%22%20NUMANOATO:%222018%22/DTRELEVANCIA%20desc,NUMATO%20desc/0/%20)>. *Acesso em:* 23 ago. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo 005.109/1999-0. Decisão nº 493/1999. Plenário. Entidade: Agência Nacional do Petróleo – ANP. Relator: Ministro Adhemar Paladini Ghisi. Brasília, 04 de agosto de 1999. *Disponível em:* <[http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/SIDOC/geradoSIDOC\\_DC04933399P.pdf](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/SIDOC/geradoSIDOC_DC04933399P.pdf)>. Acesso em: 25 ago. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo 007.195/2007-9. Acórdão 1283/2008. Plenário. Entidade: Agência Nacional do Petróleo – ANP. Relator: Ministro Augusto Nardes. Brasília, 02 de julho de 2008. *Disponível em:* <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/rodada%2520de%2520licita%25C3%25A7%25C3%25A3o/ANOACORDAO%253A%25222008%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/5/false>>. Acesso em: 30 ago. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo 015.934/2013-6. Acórdão 2643/2015. Plenário. Entidade: Agência Nacional do Petróleo – ANP. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Brasília, 21 de outubro de 2018. *Disponível em:* <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/1593420136.PROC/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>>. Acesso em: 25 ago. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo 021.357/2017-0. Acórdão 1388/2018. Plenário. Entidade: Agência Nacional do Petróleo – ANP. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Brasília, 20 de junho de 2018. *Disponível em:* <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/rodada%2520licita%25C3%25A7%25C3%25B5es%2520outorga%2520petr%25C3%25B3leo/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/4/fal>>. Acesso em: 30 ago. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo 003.403/2018-1. Acórdão 1386/2018. Plenário. Entidade: Agência Nacional do Petróleo – ANP. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Brasília, 20 de junho de 2018. *Disponível em:* <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/4%2520rodada%2520licita%25C3%25A7%25C3%25B5es%2520outorga%2520petr%25C3%25B3leo/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/4/false>>. Acesso em: 30 ago. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo 000.016/2018-7. Acórdão 672/2018. Plenário. Entidade: Agência Nacional do Petróleo – ANP; Ministério de Minas e Energia. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Brasília, 28 mar. 2018. *Disponível em:* <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/rodada%2520de%2520licita%25C3%25A7%25C3%25A3o/ANOACORDAO%253A%25222018%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/22/false>>. Acesso em: 30 ago. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Tomada de Contas. TC 018.103/2002-4. Acórdão 520/2004. Plenário. Entidade: Agência Nacional do Petróleo – ANP. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar. Brasília, 05 de maio de 2004. *Disponível em:* <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/quinta%2520rodada%2520de%2520licita%25C3%25A7%25C3%25B5es%2520desestatiza%25C3%25A7%25C3%25A3o/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/19/false>>. Acesso em: 25 ago. 2018.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Apelação Cível/Reexame Necessário. Nº 0016076-76.2013.4.02.5101. Sexta Turma Especializada. Apelante: Vivaldo Vieira Barbosa e outro. Apelado: ANP – Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Relator: Des. Nizete Lobato Carmo. Rio de Janeiro, 20 de abril de 2016. *Disponível em:* <[http://www10.trf2.jus.br/portal?movimento=cache&q=cache:thJUVUU\\_XCcJ:acordaos.trf2.jus.br/apolo/databucket/idx%3Fprocesso%3D201351010160764%26coddoc%3D145920%26datapublic%3D2016-05-03%26pagdj%3D601-+0016076-76.2013.4.02.5101&site=v2\\_jurisprudencia&client=v2\\_index&proxystylesheet=v2\\_index&lr=lang\\_pt&ie=UTF-8&output=xml\\_no\\_dtd&access=p&oe=UTF-8](http://www10.trf2.jus.br/portal?movimento=cache&q=cache:thJUVUU_XCcJ:acordaos.trf2.jus.br/apolo/databucket/idx%3Fprocesso%3D201351010160764%26coddoc%3D145920%26datapublic%3D2016-05-03%26pagdj%3D601-+0016076-76.2013.4.02.5101&site=v2_jurisprudencia&client=v2_index&proxystylesheet=v2_index&lr=lang_pt&ie=UTF-8&output=xml_no_dtd&access=p&oe=UTF-8)>. Acesso em: 13 maio 2018

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

DICIO. MONOPÓLIO. *Disponível em:* <<https://www.dicio.com.br/monopolio/>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. *Curso de direito da energia: tutela jurídica da água, do petróleo, do biocombustível, dos combustíveis nucleares e do vento*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

GIAMBIAGI, Fábio; LUCAS, Luiz Paulo Vellozo (Org.). *Petróleo: reforma e contrarreforma do setor petrolífero brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IBP. QUEM SOMOS. *Disponível em:* <<https://www.ibp.org.br/quem-somos/>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 16. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 12. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

MENEZELLO, Maria D'Assunção Costa. *Comentários à lei do petróleo: lei federal Nº 9.478, de 6-8-1997*. São Paulo: Atlas, 2000.

NOHARA, Irene Patrícia; CÂMARA, Jacinto Arruda; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Org.). *Tratado de direito administrativo: licitação e contratos administrativos*. v. 6. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

PETROBRAS. PERFIL. *Disponível em*: <<http://www.petrobras.com.br/pt/quem-somos/perfil/>>. *Acesso em*: 08 abr. 2018.

PETROBRAS. MARCO REGULATÓRIO. *Disponível em*: <<http://www.petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/areas-de-atuacao/exploracao-e-producao-de-petroleo-e-gas/marco-regulatorio/>>. *Acesso em*: 11 mar. 2018.

QUINTANS, Luiz Cesar P. *Manual de direito do petróleo*. São Paulo: Atlas, 2015.

TN PETRÓLEO. GLOSSÁRIO. *Disponível em*: <<http://www.tnpetroleo.com.br/glossario/#g-D>>. *Acesso em*: 24 maio 2018.

TOLMASQUIM, Mauricio Tiomno; PINTO JUNIOR, Helder Queiroz (Org.). *Marcos regulatórios da indústria mundial do petróleo*. Rio de Janeiro: Synergia: EPE, 2011.

WALD, Arnaldo. *Pareceres: Direito das concessões*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2004. v.3.